

Ce rapport est présenté tel qu'il a été reçu par le CRDI du(des) bénéficiaire(s) de la subvention accordée pour le projet. Il n'a pas fait l'objet d'un examen par les pairs ni d'autres formes de révision.

Le présent document est utilisé avec la permission de Partnership Canada Africa.

© 2005, Partnership Canada Africa.

ENTRE ESPOIR ET SCEPTICISME



LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LE MÉCANISME AFRICAIN D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS

Ousmane Dème

Partenariat Afrique Canada travaille en partenariat avec des organisations en Afrique, au Canada et ailleurs pour bâtir un développement humain et durable en Afrique.

La collection Perspectives vise à approfondir la réflexion sur des thèmes d'actualité touchant au développement de l'Afrique. La collection est placée sous la direction de Bernard Taylor.

Entre espoir et scepticisme

La Société civile et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs

Ousmane Dème

Directrice de production : Josée Létourneau

Conception graphique et mise en page : SUM Incorporated

ISBN : 1-894888-85-5

© Partenariat Afrique Canada
Octobre 2005

Veuillez vous adresser à Partenariat Afrique Canada pour toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totales ou partielles de cette publication.

Partenariat Afrique Canada

323, rue Chapel
Ottawa (Ontario) K1N 7Z2 Canada
Tél : +1-613-237-6768
Télé : +1-613-237-6530
Courriel : info@pacweb.org

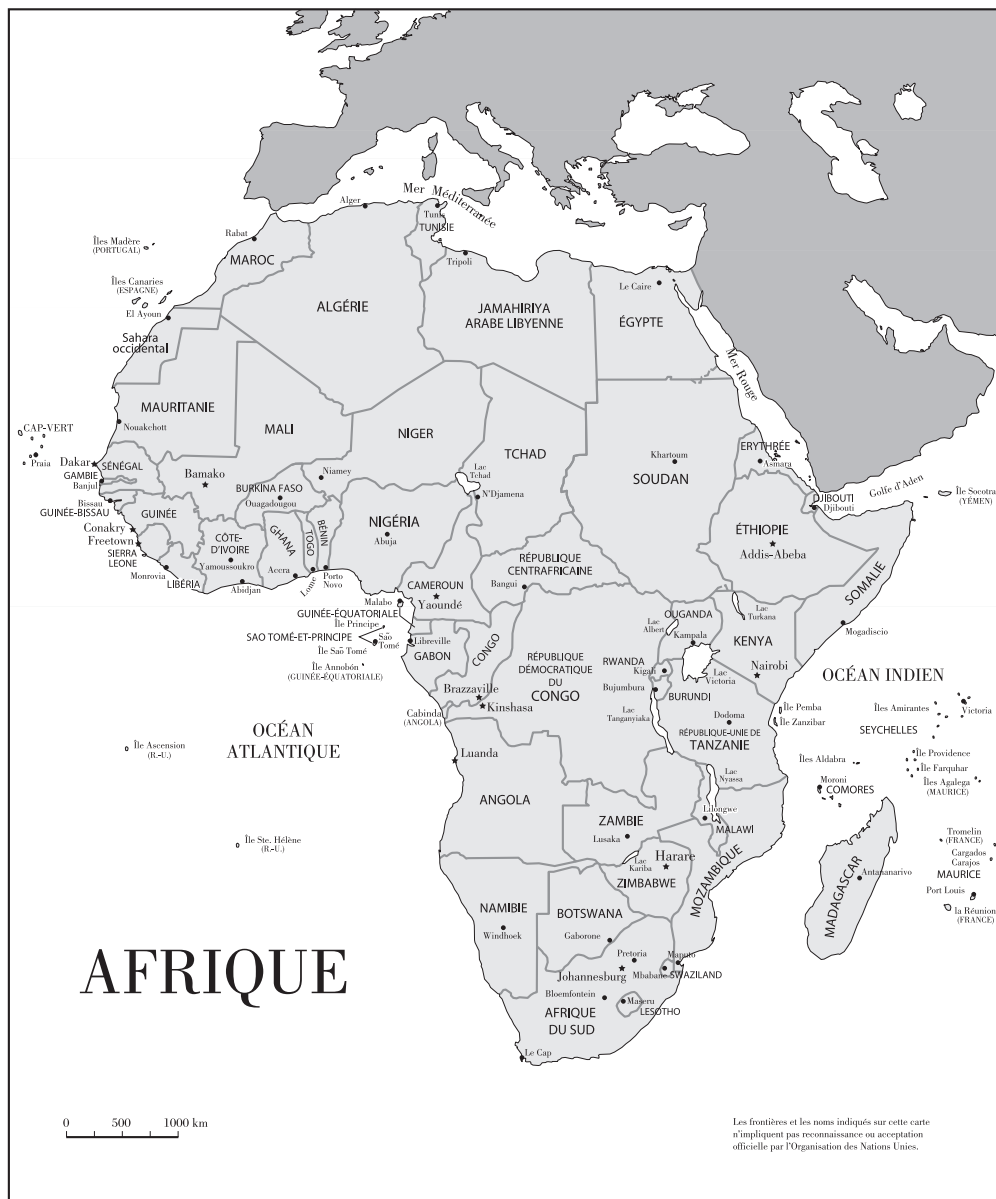
B.P. 60233
Addis Abeba, Ethiopie
Tél : +251-11-439-3132
Télé : +251-11-439-3502
Courriel : pac@ethionet.et

www.pacweb.org



John Bimpong, vice-président du Congrès des syndicats du Ghana, lors d'un Forum sur le MAEP à Accra en mars 2005

Photo : TUC, Ghana



Map No. 4045 (F) Rev. 4 UNITED NATIONS
January 2004

Department of Peacekeeping Operations
Cartographic Section

ENTRE ESPOIR ET SCEPTICISME



LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LE
MÉCANISME AFRICAIN
D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS

Ousmane Dème

Partenariat Afrique Canada

TABLE DES MATIERES

Table des Matières

Acronymes

Préface

1	INTRODUCTION.....	1
2	LE NOUVEAU PARTENARIAT POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE (NEPAD)	4
2.1	Qu'est ce que le NEPAD?.....	4
2.2	Pertinence du NEPAD	5
2.3	Critiques générales sur le NEPAD.....	6
3	LA BONNE GOUVERNANCE EN AFRIQUE.....	10
3.1	La nouvelle éthique du développement	10
3.2	Articulation de la gouvernance mondiale à la gouvernance locale.....	12
3.3	Acculturation de la gouvernance par les acteurs locaux.....	13
4	LE MÉCANISME AFRICAIN D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS DU NEPAD.....	15
4.1	Qu'est ce qu'une évaluation par les pairs ?	15
4.2	Qu'est ce que le MAEP?.....	15
4.3	Considérations générales sur le MAEP.....	16
4.4	Quelques questions sur le MAEP	22
4.5	Le MAEP et le mécanisme d'évaluation par les pairs de l'OCDE	24
4.6	Le MAEP et le Processus de Kimberley.....	26

5	LA SOCIÉTÉ CIVILE AFRICAINE FACE AU MAEP	28
5.1	Définition de la société civile	28
5.2	La société civile africaine : entre espoir et scepticisme.....	29
5.3	Les enjeux politiques d'une implication dans le MAEP.....	30
5.4	La relation État et société civile.....	32
5.5	La relation société civile et secteur privé.....	34
5.6	Problèmes et défis de la société civile	35
6	VERS UNE CULTURE DU DIALOGUE POLITIQUE EN AFRIQUE	38
6.1	Pour une amélioration du MAEP	38
6.2	Intégrer le MAEP dans les cadres de dialogue existants	40
6.3	Pour une implication de la presse africaine	40
6.4	Pour une implication des parlements africains	41
7	CONCLUSION	42
8	RECOMMANDATIONS	44
	ANNEXE 1	47
	MECANISME AFRICAIN D'EVALUATION ENTRE PAIRS (MAEP)	47
	ANNEXE 2	52
	RESSOURCES.....	52

ACRONYMES

BAD	Banque Africaine de Développement
CEA	Commission Économique pour l'Afrique
CONGAD	Conseil des ONG d'Appui au Développement
DSRP	Documents de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
FMI	Fonds Monétaire International
MAEP	Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
NIA	Nouvelle Initiative Africaine
OCDE	l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONU	Organisation des Nations Unies
OUA	Organisation de l'Unité Africaine
PAS	Programmes d'Ajustement Structurel
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
SANGOCO	South African National NGO Coalition
UA	Union Africaine

PRÉFACE

La gouvernance est un de ces concepts qui est difficile à définir et sur lequel les opinions diffèrent de façon très importante. Malgré la difficulté de définir le concept, on semble s'entendre sur ce qu'est l'absence de gouvernance, bien que la responsabilité de cette absence soit controversée.

L'Afrique n'est pas la seule à avoir des problèmes de gouvernance, les actionnaires d'Enron et de Parmalat le reconnaîtront aisément. Cependant, là où il faut être clair, c'est dans la façon d'aborder les nombreux problèmes associés à la gouvernance en Afrique, aussi profonds et variés soient-ils. Qui en est responsable en Afrique et quelle est la responsabilité des acteurs extérieurs?

L'Afrique s'apprête à faire un grand pas vers l'avant en mettant en application le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Aucun autre continent ou entité politique ou géographique ne s'est jamais imposé un programme d'auto-évaluation et de réforme aussi ambitieux. Ce qui est tout à l'honneur de l'Afrique.

Cependant, pour que le MAEP réussisse, les gouvernements africains doivent prendre des mesures concrètes pour mettre en application les dispositions du MAEP. Celles-ci incluent la création d'un partenariat réel et efficace avec la société civile africaine, car il n'y a aucun doute sur l'importance du rôle de la société civile africaine dans l'approfondissement et l'enrichissement de l'analyse requise. À la fin du processus du MAEP, quand le moment sera venu pour les Africains de passer à l'action, les gouvernements africains dépendront de l'entière participation de la société civile et du secteur privé pour atteindre les objectifs qu'ils auront préalablement identifiés et sur lesquels ils se seront mutuellement entendus.

Partenariat Afrique Canada est fier d'avoir eu l'opportunité de mener cette recherche qui a pour principal objectif d'aider à informer la société civile africaine au sujet du MAEP. C'est une petite contribution à ce que nous espérons être un effort significatif de la part de plusieurs des organisations intéressées à appuyer le MAEP pour qu'il puisse continuer à aller de l'avant. Nous tenons à remercier le Centre de Recherches pour le Développement International et l'Agence Canadienne de Développement International de leur appui dans cette initiative.

Bernard Taylor
Partenariat Afrique Canada

« Pour aimer les hommes, il faut détester fortement ce qui les opprime »

Jean Paul Sartre

« La tâche est d'éveiller les peuples aux futurs flamboyants »

Léopold Sedar Senghor

« L'oppression n'est pas une alternative à la pauvreté. Le développement n'est pas non plus une alternative à la liberté. La pauvreté et l'oppression vont main dans la main, tandis que le vrai développement nous en libère. Aucun État ne peut s'appeler vraiment démocratique s'il n'offre pas à ses citoyens une alternative à la pauvreté; et aucun pays ne peut se développer vraiment, aussi longtemps que ses citoyens sont exclus du pouvoir. » (Traduction)

Kofi Annan

1 INTRODUCTION

Le troisième millénaire qui commence voit l'Afrique entrer dans une phase importante de son histoire politique. L'on observe une grande effervescence dans le domaine du développement du continent le plus pauvre de la planète. En effet, à la lumière des échecs des politiques d'ajustement structurel des institutions de Bretton Woods et des dérives des politiques nationales, l'on tente de part et d'autre de jeter les bases d'une nouvelle configuration politique et économique capable de sortir l'Afrique de son état de sous-développement endémique.

C'est dans ce contexte, sous l'impulsion des chefs d'État africains, que la communauté africaine et internationale prend connaissance de l'existence d'un ambitieux programme dénommé la Nouvelle initiative africaine (NIA), qui deviendra plus tard le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Celui-ci soulève dès sa naissance un grand intérêt marqué par de grands débats tant à l'intérieur de l'Afrique qu'au sein des pays occidentaux. Les positions vis à vis du NEPAD sont diverses. Pour les uns, il s'agit là d'une nouvelle dynamique porteuse de salut. Pour les autres, le NEPAD ne propose rien de nouveau dans les efforts de développement entrepris par le continent noir. Il ne fait que renforcer la dépendance de l'Afrique envers les puissances économiques et politiques du Nord.

Près de quatre années après sa naissance, que devient le NEPAD? Il semble que, de plus en plus, des critiques en règle prennent le dessus sur le fort enthousiasme observé à sa naissance. En effet, les espoirs suscités par cet ambitieux programme commencent à se dissiper et des critiques émergent de partout. Ses grands défenseurs comme le Président Abdoulaye Wade commencent à exposer publiquement leurs craintes et leurs critiques.

Le MAEP propose une approche globale du concept qui recouvre la gouvernance politique et démocratique, la gouvernance économique et la gouvernance des entreprises. Ses évaluations doivent aussi porter sur le niveau de développement socio-économique.

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) est un programme de gouvernance du NEPAD. Il est à date le seul lieu où il est possible de saisir concrètement les changements apportés par le NEPAD dans le développement du continent. Certes, il ne s'agit pas du seul acte concret posé par le NEPAD, car de toute évidence le Secrétariat du NEPAD s'active dans des domaines définis par ses objectifs. Mais, il est difficile de quantifier les réalisations faites au nom et grâce au NEPAD, en raison de l'absence d'une politique de communication claire et cohérente de la part du secrétariat du NEPAD. De plus, le chevauchement des domaines de compétences et d'actions entre différentes institutions panafricaines rend difficile l'identification des réalisations tangibles du NEPAD par rapport à celles de l'Union Africaine, des institutions régionales, de la politique étrangère de l'Afrique du Sud ou à celles des institutions internationales présentes en Afrique.

La MAEP se fixe comme but de hisser l'Afrique sur la voie de la bonne gouvernance, ce qui constitue un des objectifs majeurs du NEPAD. Il propose une approche globale du concept qui

recouvre la gouvernance politique et démocratique, la gouvernance économique et la gouvernance des entreprises. Ses évaluations doivent aussi porter sur le niveau de développement socio-économique.

Pour que le MAEP soit une réussite au niveau national, l'ensemble des dépositaires d'enjeux que sont le gouvernement, le secteur privé et la société civile doivent s'associer pour créer un cadre de dialogue et de travail qui assure une bonne implication de tous les acteurs nationaux.

À ce jour le Ghana et le Rwanda ont bouclé leurs évaluations et la publication des rapports d'évaluation et des plans d'action est imminente. Le Kenya et le l'Île Maurice sont sur le point de terminer leurs évaluations. En attendant que les rapports soient portés à la connaissance du public, l'on peut d'ores et déjà affirmer que par le MAEP, le NEPAD voit une concrétisation d'un de ses plus importants programmes. Bien des obstacles politiques et économiques (coûts des évaluations) ont été franchis pour débiter cet important programme. Des failles ne manqueront guère d'être soulignées; cependant par cette initiative l'Afrique démontre qu'elle est en mesure de fixer elle-même ses objectifs et de les réaliser.

Pour que le MAEP soit une réussite au niveau national, l'ensemble des dépositaires d'enjeux que sont le gouvernement, le secteur privé et la société civile doivent s'associer pour créer un cadre de dialogue et de travail qui assure une bonne implication de tous les acteurs nationaux. C'est un impératif fixé dans le mémorandum d'entente qui doit être scrupuleusement respecté par l'ensemble des États signataires. Les textes de base du MAEP fournissent à tous les acteurs des arguments qui leur permettent de revendiquer pleinement leur rôle dans l'évaluation du niveau de gouvernance et de développement de leur pays. Certes, dans le contexte africain, l'implication des gouvernements ne pose aucunement problème dans la mesure où ce sont les lieux de monopole du politique en Afrique. Cependant, c'est du côté du secteur privé et de la société civile qu'il est difficile de présager qu'au niveau national les conditions de leur implication sont réunies. A l'exception de quelques pays, le secteur privé africain reste dans l'ensemble très marginal ou très marginalisé dans les débats qui portent sur la gouvernance et le développement socio-économique du continent. Le MAEP pourrait corriger progressivement cette donne pour favoriser une plus grande participation dudit secteur. Faut-il souligner que le secteur privé africain est et doit davantage être un levier indispensable dans le développement de l'Afrique.

Les textes de base du MAEP fournissent à tous les acteurs des arguments qui leur permettent de revendiquer pleinement leur rôle dans l'évaluation du niveau de gouvernance et de développement de leur pays.

La société civile quant à elle doit toujours se battre pour assurer sa réelle participation dans l'élaboration ou l'exécution des politiques de développement. L'ère du temps dans la coopération bilatérale ou multilatérale oblige les gouvernements à l'impliquer dans bon nombre d'initiatives, au risque de s'attirer les foudres des partenaires du développement. Cette donne

amène ainsi certains États à instrumentaliser la société civile, en tentant de l'infiltrer, de la coopter, de la corrompre ou simplement de la diviser pour faire valoir l'éternel argument de "l'impossibilité de trouver des interlocuteurs fiables et représentatifs". Ainsi, quel que soit le contexte national, la société civile doit toujours être prête à relever d'immenses défis pour s'assurer que ses revendications et ses agendas soient inscrits dans les ordres du jour. Bien entendu, il demeure des différences importantes en fonction des pays. Dans les pays aux traditions politiques passablement stables, comme le Sénégal, le Ghana, le Mali ou l'Île Maurice - pour ne citer que ceux-là - la société civile a gagné bien des batailles qui lui confère un rôle d'acteur national incontournable. Ailleurs comme au Rwanda, au Burundi ou au Soudan, elle contribue largement à la résolution des grands enjeux nationaux ou régionaux, mais elle rencontre dans ses heurts permanents avec les pouvoirs étatiques des obstacles difficilement surmontables.

Le MAEP se présente comme un défi de taille pour la société civile africaine, qui se doit de saisir cette opportunité de contribuer, par ses riches expériences, à une meilleure gouvernance des pays africains. Ses réussites et ses échecs sont autant d'éléments importants qui peuvent lui permettre de participer positivement à l'élaboration des diagnostics nécessaires à la réalisation des rapports d'évaluation nationaux des États. Elle doit aussi, pour préserver sa capacité d'influence, faire sa propre auto-évaluation pour saisir ses manquements et ses faiblesses.

2 LE NOUVEAU PARTENARIAT POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE (NEPAD)

2.1 Qu'est ce que le NEPAD?

Les conséquences économiques, politiques et sociales de l'échec des différentes politiques de développement en Afrique et le changement radical des relations Nord-Sud ont conduit certains chefs d'État à soumettre à leurs pairs et à la communauté internationale un document dénommé Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), en 2001. Cette initiative des chefs d'État africains vise à sortir le continent de son état de sous-développement chronique et à l'intégrer dans les échanges mondiaux. Le diagnostic des maux du continent a montré que la faiblesse des structures économiques, les différentes crises sociales et les carences des systèmes politiques ont atteint des proportions intenable. L'Afrique doit devenir un acteur stratégique des relations internationales pour ne pas être davantage écarté de l'économie mondiale.

Le NEPAD n'est ni un programme et ni un projet définitif conçu de long en large. Il se présente plutôt comme un processus évolutif et participatif, qui élabore d'abord un diagnostic objectif des problèmes de sous-développement du continent, pour ensuite dégager des axes prioritaires et des objectifs à moyen et long terme. Ses objectifs sont au nombre de quatre¹:

- Éradiquer la pauvreté.
- Placer les pays africains, individuellement et collectivement, sur la voie d'une croissance et d'un développement durable.
- Mettre un terme à la marginalisation de l'Afrique dans le contexte de la mondialisation et promouvoir son intégration complète et profitable à l'économie mondiale.
- Accélérer le renforcement des capacités des femmes afin de promouvoir leur rôle dans le développement socio-économique.

Le document du cadre stratégique du NEPAD résulte d'un mandat donné aux cinq Chefs d'État initiateurs (Afrique du Sud, Algérie, Égypte, Nigeria et Sénégal) par l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA)² de promouvoir un cadre socio-économique intégré de développement pour l'Afrique. Le trente-septième sommet de l'OUA en juillet 2001 a officiellement adopté le document du cadre stratégique, qui sera plus tard ratifié lors du Sommet de l'Union Africaine (UA) en juillet 2002. C'est l'Union africaine, par l'intermédiaire de ce Sommet des chefs d'État qui est la plus haute instance en charge du processus de mise en place du NEPAD. Dans la structure du NEPAD, il y a également le comité des chefs d'État et de gouvernement chargé de la mise en oeuvre du NEPAD. Il comprend trois États par région de l'Union africaine, tel que défini par le Sommet de l'OUA en juillet 2001 et ratifié par le Sommet de l'UA en juillet 2002. Le Comité rend compte annuellement au Sommet de l'Union africaine. La structure est aussi formée du Comité pilote du NEPAD (CP) qui comprend les Représentants personnels des chefs d'État et de gouvernement du NEPAD. Ce comité surveille les projets et les programmes de développement. Enfin, il y a le Secrétariat du NEPAD, qui coordonne l'exécution des projets et des programmes approuvés par le comité des chefs d'État et de gouvernement.

¹ Voir le document cadre du NEPAD, disponible sur www.nepad.org, consulté le 10 avril 2005.

² OUA : Organisation de l'unité africaine créée en 1963. Elle a été remplacée par l'Union africaine en juillet 2002.

2.2 Pertinence du NEPAD

De toute évidence, l'initiative de 2001 des chefs d'État africains de lancer le NEPAD a été sentie comme une étape historique importante dans la marche du continent vers le développement. En se présentant comme un discours exclusivement africain sur les problèmes et le devenir du continent noir, il met fin au monopole du Nord dans la production des discours sur le développement de l'Afrique. Certes, les années soixante et soixante-dix ont vu une prolifération de discours africains d'inspirations nationaliste et/ou marxiste et universaliste. Les théories de la modernisation trouvaient un peu partout en Afrique l'opposition des théories sur le développement endogène et autocentré. Mais les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix ont plutôt été marquées par l'influence des pays du Nord et des institutions multilatérales dans la formulation de politiques de développement de l'Afrique. En attestent les politiques d'ajustement structurels qui ont été imposées par les institutions de Bretton Woods. Dès lors, le NEPAD réintroduit les acteurs étatiques africains dans la formulation des théories et des pratiques qui portent sur l'Afrique. Si d'aucuns comme Aminata Traoré³ ou Samir Amin⁴ voient dans le NEPAD une continuité du discours d'asservissement et de domination de l'Occident sur l'Afrique, il est judicieux tout de même de reconnaître à cette initiative le mérite de sortir le continent de la simple position de consommateur de "modèles prêts à penser et à porter" dans laquelle elle s'était installée depuis l'avènement des programmes d'ajustement structurel (PAS).

L'on peut observer que le NEPAD a réussi à introduire le continent dans les agendas politiques et économiques des partenaires au développement, particulièrement dans ceux du G8 comme en attestent les derniers sommets.

De plus, en essayant de dégager des voies et moyens devant permettre d'atteindre ses objectifs, le NEPAD affirme avec force la nécessité pour l'Afrique de devenir maître de son destin et d'occuper une place importante sur la scène mondiale. De ce point de vue, l'on peut observer que le NEPAD a réussi à introduire le continent dans les agendas politiques et économiques des partenaires au développement, particulièrement dans ceux du G8 comme en attestent les derniers sommets. De Kananaskis (juin 2002, Canada) à Gleneagles (juillet 2005, Écosse), les membres du G8 ont débattu sur les priorités du NEPAD, en essayant de voir comment leurs États pouvaient s'associer à la réalisation de ses importants objectifs. Les grandes décisions prises à l'occasion de ses sommets n'ont pas toujours été traduites par des actions concrètes dans la réalisation des projets et programmes du NEPAD. Néanmoins, elles démontrent que ne serait-ce que dans le discours des grandes puissances, l'on ne peut plus faire fi des sirènes qui proviennent d'Afrique. En d'autres mots, la communauté internationale ne peut plus rester indifférente aux demandes des pays marginalisés dans le système économique mondial.

³ Aminata Traoré : Grande figure de la société civile africaine, cette intellectuelle de renom est l'une des voix africaines les plus critiques vis à vis du NEPAD et des politiques de développement du Nord. Elle voit dans le NEPAD une continuité du discours néolibérale qui ne vise qu'à soumettre l'Afrique qu'aux grands intérêts du capitalisme mondial.

⁴ Samir Amin : Illustre intellectuel africain, il s'est fait connaître par ces nombreux travaux qui portent pour l'essentiel sur le capitalisme mondial, et sur la dépendance des périphéries vis à vis du centre. Il partage les mêmes critiques sur le NEPAD que Aminata Traoré.

Un autre mérite du NEPAD réside dans le diagnostic fait des problèmes économiques, politiques et culturels qui empêchent le continent d'être compétitif à tous les niveaux de développement par rapport aux pays développés. C'est au niveau des voies et moyens préconisés que plusieurs restent sceptiques, notamment la société civile africaine. En dépit du fait que les concepteurs de ce programme restent peu critiques vis à vis la structure de l'économie mondiale (Comélieu, 2001), qui explique en grande partie le maintien de l'Afrique dans une pauvreté endémique, plusieurs de ses cadres explicatifs du « retard africain » demeurent largement partagés. Le diagnostic qu'il dresse, reste un outil précieux dans la compréhension de bon nombre de problèmes liés au sous-développement de l'Afrique.

2.3 Critiques générales sur le NEPAD

De toute évidence, le NEPAD perd l'intérêt qu'il avait suscité à sa création. Il devient de moins en moins une « référence obligée »⁵ dans le débat sur l'Afrique, tant au niveau des acteurs africains que de celui des partenaires du Nord. L'échec des tentatives de séduction de la communauté internationale, notamment de son secteur privé, vient renforcer cette perte de crédibilité. Il y a déjà quatre ans que le NEPAD a annoncé ses plans d'ouverture de 20 projets d'infrastructures de grande envergure au secteur privé étranger. Il n'y a quasiment pas eu d'entreprise qui ait répondu à l'appel pour investir dans l'un des projets proposés. Le sommet des chefs d'État et du secteur privé sur le financement du NEPAD qui s'est tenu à Dakar les 15 et 16 avril 2002, a montré toute la difficulté, voire l'impossibilité, de convaincre le dit secteur privé étranger d'investir massivement et à long terme dans les grands projets du NEPAD. Il faut noter que les chefs d'État africains n'ont ménagé aucun effort pour attirer et faciliter l'accès des marchés africains aux capitaux étrangers. Mohammed Jahed, responsable chargé des questions économiques au secrétariat du NEPAD déclare que : « le secteur privé n'a affiché aucune volonté à investir dans l'un des 20 super projets d'infrastructure du NEPAD, y compris les projets visant à améliorer les équipements défectueux d'eau et d'assainissement africains. Les gouvernements africains, précise-t-il, vont revoir et repenser la stratégie de promotion de ces projets afin d'assurer la participation du secteur privé »⁶.

De toute évidence, le NEPAD perd l'intérêt qu'il avait suscité à sa création. Il devient de moins en moins une "référence obligée" dans le débat sur l'Afrique, tant au niveau des acteurs africains que celui des partenaires du Nord.

Ainsi, cette absence de réalisation concrète a contribué à sonner le discrédit sur l'initiative du NEPAD dont les projets sont jugés trop ambitieux voire irréalisables. De plus, les critiques des mouvements de la société civile et des organismes universitaires n'ont pas été intégrées par les responsables du NEPAD. A ce propos Philippe Hugon note que le NEPAD est « un processus

⁵ Dans son article : « le succès du NEPAD, un paradoxe », Jean Coussy insistait sur le fait que le NEPAD « est devenu une référence obligée » dans les discours politique et scientifique. Cette remarque n'est plus pertinente, quatre années après sa création.

⁶ Sources nouvelles : « Afrique : les objectifs du NEPAD ne sont pas atteints », disponible sur <http://www2.irc.nl/source/lgfr/item.php/4065>, et sur le site du NEPAD : www.nepad.org

top down intégrant peu les dynamiques du dedans »⁷. Lancé du sommet, saura t-il intégrer les besoins et les aspirations des organisations locales et les dynamiques internes de développement générées par les peuples dans leurs luttes de survie et d'émancipation ?

Ces questions de Hugon sont pertinentes et mettent en relief l'une des faiblesses majeures du NEPAD. Certes, le document mentionne clairement que l'implication des peuples dans la réalisation du NEPAD est son seul gage de réussite. Cependant, cette formule semble relever plus de la simple rhétorique que d'une réelle volonté politique de la part des concepteurs. C'est là, une invitation à avaliser et à légitimer le projet sans que les choix, les contenus et la vision de développement ou de la gouvernance ne soient sujets à critique. Beaucoup de débats ont porté sur le NEPAD mais son essoufflement montre que les populations sont loin d'être impliquées et convaincues du bien fondé de cette initiative. Plusieurs organisations de la société civile ne cessent d'insister sur ce point.

De plus en plus, dans la société civile africaine, des voix opposées à la mondialisation libérale s'élèvent pour critiquer ce plan de développement qui, selon elles risque d'accroître la pauvreté et la dépendance de l'Afrique par rapport au capitalisme mondial, dominé par le Nord. Car ce qui dérange plusieurs analystes et acteurs de la société civile africaine, c'est la réaffirmation de la foi en l'idéologie libérale que le NEPAD souligne sans équivoque. Aminata Traoré qualifie le NEPAD de « fuite en avant », de « nouvel instrument de mendicité » à l'égard des pays riches. Selon elle, « une poignée de décideurs africains voués au néo-libéralisme sont parvenus à dire ce que l'on a envie de faire dire à l'Afrique » sans consulter leurs populations. Selon elle, il s'agit d'« un nouvel ajustement » qui ne fait que prendre le relais de « trente ans de plans d'ajustement structurels conduits par le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale et qui ont eu des conséquences désastreuses »⁸

En réalité, le NEPAD ne devait pas rompre avec la dynamique qui l'a vu naître. Il se devait de garder son caractère évolutif et participatif pour d'une part élargir la réflexion à la société civile africaine et d'autre part intégrer le secteur privé africain dans la recherche de capitaux. Certes, le secteur privé africain n'a pas les moyens matériels et financiers de réaliser les grands projets du NEPAD. Cependant, il travaille à des échelles nationale et régionale et montre depuis quelques années des signes positifs dans le développement du continent africain. Les investissements massifs du secteur privé sud-africain en Afrique australe et centrale dans les domaines minier et agricole et en matière des nouvelles technologies de l'information et de la communication, constituent un exemple parmi tant d'autres. Une réflexion stratégique peut intégrer ce secteur dans les objectifs de développement économique du NEPAD pour mettre en œuvre des projets pertinents et réalistes. Or, le secteur privé africain est sous-estimé dans les stratégies du NEPAD.

Ainsi, mis à part le MAEP, force est de constater que « le NEPAD connaît une petite crise de croissance après un lancement fulgurant », comme le mentionne Cheikh Tidiane Gadio, ministre sénégalais des affaires étrangères. Le Président sénégalais Abdoulaye Wade affirme clairement

⁷ P.Hugon, « NEPAD : une nouvelle chance pour l'Afrique » dans *Afrique contemporaine*, n°204, 4^e trimestre 2002, dossier NEPAD, p46.

⁸ Aminata Traoré, citée par *Afrique Express* dans « Lancement du système d'évaluation de la bonne gouvernance », n°288 du 17 février 2004, disponible sur <http://www.afrique-express.com/homesafex/pagesaccueil/economie/288lancementdusysteme.htm>

que des réalisations concrètes tardent à se faire voir, en dénonçant les pertes de temps et d'argent liées à son fonctionnement. Il dénonce la mainmise des anglophones sur la marche du NEPAD en soulignant : « qu'il y a quatre experts francophones sur 30 ou 40 experts. C'est mauvais. Ne prendre que des anglophones, c'est contraire à l'esprit de l'Union africaine et moi, je ne souhaite plus cela. ». Il regrette que la « conception authentique du projet »⁹ soit biaisée. Il est à rappeler que les Présidents Mbéki (Afrique du Sud) et Obasanjo (Nigeria) dressent des bilans plus reluisants des avancées du NEPAD.

En réalité, le NEPAD ne devait pas rompre avec la dynamique qui l'a vu naître. Il se devait de garder son caractère évolutif et participatif pour d'une part élargir la réflexion à la société civile africaine et d'autre part intégrer le secteur privé africain dans la recherche de capitaux.

Cette différence de jugement sur les réalisations du NEPAD est fort édifiante. Elle démontre que l'Afrique est profondément divisée par les considérations linguistiques et culturelles. Le NEPAD n'est pas arrivé à dissiper ces obstacles. Il semble plutôt les renforcer. La répartition des postes et des tâches se heurte constamment aux considérations de langues¹⁰ et à la répartition régionale. De plus, l'hégémonie de l'Afrique du Sud et du Nigeria dans les organes du NEPAD est de plus en plus décriée par certains États africains.

En outre, il nous semble important de souligner que l'une des faiblesses du NEPAD réside en l'absence d'une communication crédible. Malgré les avancées modernes des nouvelles technologies de l'information et de la communication, le secrétariat du NEPAD, basé à Midrand (Afrique du Sud) ne dispose pas d'une politique de communication à la hauteur de ses engagements politiques et des diverses attentes qu'il suscite. Ceux qui s'expriment au nom du NEPAD sont nombreux et les informations sont très souvent contradictoires. Il en résulte une différence dans l'appréciation des avancées de ce programme. S'y ajoutent les déclarations circonstanciées de certains chefs d'État, comme le Président Wade, qui sont en nette contradiction avec la version officielle du secrétariat, présentée sur le site du NEPAD. Cette cacophonie dénoncée par plusieurs acteurs et observateurs est préjudiciable à la réussite du NEPAD et du MAEP.

Enfin, l'on peut noter les liens étroits entre l'Union Africaine et le NEPAD. L'organisation africaine a dès son sommet inaugural intégré les objectifs du NEPAD dans les siens. Certains chefs d'État comme le Président Wade et bien d'autres sont favorables à une fusion du NEPAD dans l'UA. Cependant l'on peut se demander si, en lui permettant d'asseoir son ancrage institutionnel, l'UA ne risque pas de « phagocyter le NEPAD et le vider de son originalité » à

⁹ Déclaration de Abdoulaye Wade faite à l'occasion du sommet de Johannesburg en octobre 2004.

¹⁰ Les oppositions linguistiques sont plus marquées entre anglophones et francophones. A ces deux groupes dominants s'ajoutent les groupes hispanophone et lusophone. L'on peut ajouter le groupe dit « arabe », en référence à l'Afrique du Nord. Mais les revendications de ce dernier groupe se fondent principalement sur l'argument de la répartition géographique.

cause de ses « mauvaises habitudes héritées de l'OUA »¹¹. De plus, dans quelle mesure l'Union africaine sera capable de faire respecter les engagements pris dans le cadre du NEPAD ?

Le débat concernant la coordination entre le Secrétariat du NEPAD, basé à Midrand (Afrique du Sud) et l'Union Africaine (UA), basé à Addis Abeba (Éthiopie) est toujours d'actualité. Des pays comme l'Afrique du Sud et le Nigeria ont dès la création du NEPAD défendu l'argument de l'autonomie des institutions du NEPAD par rapport à celles de l'UA. Cependant, le Secrétariat du NEPAD est confronté à d'énormes difficultés matérielles et financières pour assurer son bon fonctionnement.

Le NEPAD s'est fixé comme un de ses objectifs majeurs, l'amélioration de la bonne gouvernance en Afrique. C'est pour cette raison qu'il s'est doté du MAEP pour instaurer les conditions de la gouvernance. Celle-ci est de plus en plus au cœur du débat politique en Afrique. Elle se situe également au centre des agendas des partenaires au développement.

¹¹ Dans « le NEPAD: vision ou illusion ? » p.5, intervention de H-P. Cart, ancien directeur général de la Direction du développement et de la coopération (DDC), Département fédéral des affaires étrangères (Suisse) dans le cadre du colloque : « politiques et stratégies du NEPAD ». Genève 14 et 15 mai 2003.

3 LA BONNE GOUVERNANCE EN AFRIQUE

3.1 La nouvelle éthique du développement

La bonne gouvernance est dès le début des années quatre-vingt-dix au cœur des exigences des partenaires au développement de l'Afrique. Elle fût essentiellement théorisée et vulgarisée par la Banque mondiale, qui la définit comme suit : « la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays »¹². (Traduction de l'anglais par l'auteur)

Pour Bonnie Campbell, il est important de saisir la distinction entre les trois aspects de la gouvernance qui se dégagent de la publication de la Banque mondiale intitulée : « Governance and Development »¹³. Il s'agit de :

- la forme d'un régime politique;
- les processus par lesquels l'autorité est exercée dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays;
- la capacité d'un gouvernement de concevoir, de formuler et de mettre en œuvre des politiques et la façon générale de mener les fonctions du gouvernement.

La notion de gouvernance fût reprise et intériorisée par les acteurs nationaux mais principalement par les organisations de la société civile. Elle apparaît de plus en plus comme la condition sine qua non de tout développement humain et durable.

L'étendue des débats et des controverses dans l'importante littérature sur la bonne gouvernance en Afrique est un fait très saisissant. Plusieurs contenus sémantiques sont accordés à la bonne gouvernance. Dans le cadres de cette publication, nous retenons la définition qu'en donne Bowao et Samb, à savoir : « ...l'aspiration, toujours renouvelée dans le temps à la liberté, à la justice et à l'épanouissement qui fait le dynamisme, certes controversé, mais jamais inachevé des sociétés humaines. Cette quête contradictoire d'humanité, universellement partagée, et qui, sous des formes diversifiées et historiquement changeantes, se confond avec le refus de toute forme d'oppression et d'aliénation, de misère sociale et de déchéance morale... ». Cette aspiration au bien être « constitue l'horizon de lecture, plutôt de relecture de ce qu'est en cette fin de millénaire, la Bonne Gouvernance. »¹⁴. Elle repose sur une acceptation des notions de transparence, de responsabilisation, de pluralisme institutionnel, de participation et de primauté du droit.

¹² World Bank, « Governance and Development », World Bank, Washington, DC, 1992, p.1: « the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development ».

¹³ Bonnie Campbell, *Quelques enjeux conceptuels, idéologiques et politiques autour de la notion de la bonne gouvernance*, dans « Bonne gouvernance et développement en Afrique », Éditions « Démocraties africaines », Institut africain pour la démocratie (IAD), 1997, pp. 65-94.

¹⁴ Charles Bowao et Moussa Samb, *La bonne gouvernance : une nouvelle éthique du développement?*, dans « Bonne gouvernance et Développement en Afrique », Éditions « Démocraties africaines », Institut africain pour la démocratie (IAD), 1997, pp.30-63.

Il faut rappeler que dans le débat sur la gouvernance s'opposent deux conceptions. Celle latine que certains désignent sous le vocable de « gouvernance à la française » et celle que l'on pourrait qualifier d'inspiration anglo-saxonne.

La première, la française est plus ou moins synonyme de décentralisation. Son objectif est de créer les conditions d'une répartition des pouvoirs par une nouvelle architecture entre le centre et les périphéries. Elle tente de parvenir à une meilleure réorganisation des relations entre administrateurs et administrés. Certains dans la tradition française ont traduit le terme gouvernance par « gouvernementalité » au sens où l'entendent des auteurs comme Michel Foucault ou Jean François Bayart. La « gouvernance » ou « gouvernementalité » est repris par ces auteurs dans son sens médiéval à savoir la philosophie réformatrice qui tente de mettre fin au despotisme et aux dérives de l'État centralisateur.

De manière générale, l'on peut noter qu'en Afrique c'est la version Banque mondiale de la gouvernance qui est dominante.

La seconde, dite d'inspiration anglo-saxonne ou étasunienne, est celle que l'on retrouve dans les analyses de la Banque mondiale. Pour Bernard Husson, le contenu sémantique de la bonne gouvernance « fait appel à la transparence et la bonne gestion de deniers publics ou mis à la disposition des États. Il s'agit d'une approche financière et comptable qui réduit la gouvernance à une dimension technique et une recherche d'efficacité. Mieux utilisées, les ressources disponibles devraient générer une dynamique économique »¹⁵.

De manière générale, l'on peut noter qu'en Afrique c'est la version « Banque mondiale » de la gouvernance qui est dominante. Dans les pays francophones comme le Sénégal, la Côte d'Ivoire ou le Burkina Faso, ces deux conceptions se sont côtoyées. Les différentes politiques de décentralisation menées dans plusieurs pays francophones s'inspirent aussi de la tradition française de la bonne gouvernance.

En Afrique, c'est à partir de l'observation de la mal gouvernance qu'émerge dans l'analyse et dans le discours la nécessité de hisser la bonne gouvernance « comme horizon normatif et procédural de dépassement historique »¹⁶ de la situation de sous-développement. Ce dernier est marqué par la corruption, la gabegie, l'absence d'éthique, de transparence et de responsabilité dans la gestion des affaires publiques. Une bonne partie des évaluations objectives du retard de l'Afrique met clairement en évidence la mal gouvernance comme étant l'un des principaux freins au développement humain et durable. Par exemple, en 2000 la Déclaration des Nations unies du Millénaire, affirme que le succès dans la réalisation des objectifs de développement et d'éradication de la pauvreté dépend en grande partie de la bonne gouvernance.

Cependant, l'on peut s'interroger sur les présupposés théoriques et idéologiques qui alimentent la notion de la bonne gouvernance. Elle est présentée comme une condition sine qua non au

¹⁵ Bernard Husson, *La problématique entre l'indigénité et modernités*, dans « l'État en Afrique : indigénisation et modernités », Cahier du CEMDEV, no.24, juin 1996, pp. 24-25.

¹⁶ Idem, p.52.

développement et à la démocratisation de l'Afrique. Or, comme le montre Amady Aly Dieng¹⁷, l'expérience historique de certains pays non démocratiques comme l'Allemagne d'Hitler, la Corée du Nord et l'Afrique du Sud du régime de l'apartheid, a montré que le lien de causalité établi entre bonne gouvernance et développement (entendu au sens d'un développement capitaliste) n'est pas toujours démontré.

De plus, dans le contexte post ajustement structurel, la bonne gouvernance, version Banque mondiale, OMC et Fonds monétaire international semble légitimer les choix politiques et économiques qui avaient conduit à l'imposition des politiques d'ajustements structurels (PAS). Du point de vue de ce discours, leurs échecs relèvent plus de la mal gouvernance des pays africains que de l'impertinence des choix opérés. Le lien avec les problèmes de gouvernance mondiale semble très souvent systématiquement occulté. Ceci met en évidence deux réalités fondamentales qui doivent être prises en compte dans l'analyse. La première concerne l'articulation de la gouvernance mondiale à la gouvernance locale et la seconde, la nécessité d'une acculturation de la gouvernance par les acteurs locaux.

3.2 Articulation de la gouvernance mondiale à la gouvernance locale

« L'espoir, c'est la citoyenneté mondiale »

Aminata Traoré

Dans le contexte de mondialisation, il y a lieu de penser les différentes articulations entre le local et le global. Ces deux niveaux sont en relation dialectique. En raison de leurs interférences évidentes, la gouvernance locale pour être bien pensée et traduite dans des politiques pertinentes et fiables doit être mise en adéquation avec les différents problèmes de mal gouvernance mondiale, qui ont des répercussions sur le devenir des sociétés africaines. C'est ce que tente de mettre en évidence Yash Tandon dans son article : « gouvernance mondiale et justice »¹⁸. Il y dénonce la manipulation des institutions internationales par les gouvernements du Nord, qui bafouent les principes de démocratie et de justice. A travers une analyse des discours de ces institutions et des États développés, il note que la gouvernance tant prônée ne semble s'appliquer qu'aux États du sud, l'Afrique en particulier. Selon lui, la gouvernance telle que véhiculée par le système dominant n'a rien à voir avec les notions de justice et de solidarité. Dès lors, il prône une amélioration de la gouvernance mondiale faite de solidarité envers tous et dépouillée de toute injustice afin que les résultats escomptés dans la lutte contre la pauvreté puissent être réalisables.

La gouvernance telle que véhiculée par le système dominant n'a rien à voir avec les notions de justice et de solidarité.

¹⁷ Amady Aly Dieng, *Gouvernance et développement*, dans « Bonne gouvernance et Développement en Afrique », Éditions « Démocraties africaines », Institut africain pour la démocratie (IAD), 1997, pp.101-109.

¹⁸ Yash Tandon, *Gouvernance mondiale et justice*, dans « Décrypter le langage de la gouvernance », International South Network, Mars 2005.46p.

Si Amartya Sen définit la pauvreté comme étant la « privation des capacités »¹⁹, il convient dès lors d'identifier les sources de cette privation que le système dominant crée ou contribue à renforcer. Autrement dit, « la lutte pour une gouvernance démocratique ne peut et ne doit pas s'arrêter au niveau local ou national ».²⁰ Il faut plaider pour une meilleure gouvernance mondiale qui puisse « s'attaquer aux plus grands obstacles qui prennent la forme d'une distribution internationale injuste du pouvoir et des ressources »²¹. Sans cette démarche, les politiques ou les institutions qui tentent d'instaurer une bonne gouvernance en Afrique sont vouées à l'échec.

Le lien entre sous-développement et nature du système dominant mis en évidence, il y a lieu de situer dans un second temps, la responsabilité des Africains face à la déchéance du continent noir. L'Afrique est en grande partie malade d'elle-même. Malade, non pas parce que ses cultures et la mentalité de ses citoyens soient des obstacles au développement, comme le pensent des afro-pessimistes comme Axelle Kabou²² ou Stephen Smith²³; mais simplement parce que la responsabilité historique et politique des Africains est engagée à plusieurs égards. C'est ce que tente de mettre en relief Jean Marc Ela, pour qui : « il suffit d'évoquer le pillage organisé par les classes dirigeantes qui, comme par exemple au Cameroun, vont jusqu'à faire de la corruption une méthode de gouvernement. Ou bien les pratiques de redistribution par l'État des ressources à ses courtisans, à partir de mécanismes de prédation qui ont conduit à la ruine de nombreux pays africains »²⁴. Certes, des réseaux mafieux et divers lobbies soutiennent des régimes africains qui participent à la mal gouvernance. Mais, pour éradiquer certains fléaux récurrents en Afrique, il est impératif d'œuvrer dans la voie de la bonne gouvernance.

3.3 Acculturation de la gouvernance par les acteurs locaux.

L'une des causes de la pauvreté et du sous-développement en général en Afrique s'explique par la mal gouvernance, faite de corruption, de manque de transparence, d'éthique et de responsabilité des acteurs locaux. Cette mal gouvernance est marquée par l'absence de normes de gestion crédibles et efficaces. Dès lors, la nécessité d'appliquer une bonne gouvernance à tous les domaines du développement national se présente comme une nécessité. Cependant, pour que les objectifs soient atteints, il faut que les acteurs locaux eux-mêmes intériorisent le bien fondé de la bonne gouvernance dans leurs pratiques. Car en réalité il y a très souvent un décalage important entre le discours des acteurs locaux (gouvernements et organisations de la société civile confondus) et la réalité des pratiques.

Dans le MAEP, le concept de gouvernance quoique très peu théorisé dans les documents de base, traverse et inspire tous les choix de ce mécanisme. Dès lors, il y a lieu de s'interroger sur le bien fondé de ce concept. Tel que formulé, il semble se situer dans la « continuité d'un discours sur l'Afrique qui provient unilatéralement du Nord ». Or, afin que les acteurs locaux soient dans une

¹⁹ Amartya Sen, « Le Développement en tant que liberté », Oxford, 1999, p.13

²⁰ Idem

²¹ Alessandro Bendana, *Bonne gouvernance, pour qui ?*, dans « Décrypter le langage de la gouvernance », International South Network, mars 2005, p.44.

²² Axelle Kabou, « Et si l'Afrique refusait le Développement », L'Harmattan, Paris, 1991.

²³ Stephen Smith, « Négrologie, pourquoi l'Afrique meurt », Calmann-Lévy, Paris, 2003, 248p.

²⁴ Jean Marc Ela, « Refus du développement ou échec de l'occidentalisation? Les voies de l'afro-rennaissance », le Monde diplomatique, Octobre 1998.

meilleure posture pour instaurer une bonne gouvernance, il leur faut « bien adapter une méthode de gestion, qui ... est toujours empreinte de biais culturels »²⁵ en fondant les “ nouveaux comportements sur les valeurs propres de la société « importatrice »²⁶. C’est cette orientation que suggère fortement Joseph Ki-Zerbo dans son article : « le cadre historique de la gouvernance en Afrique ». A travers une analyse historique des sociétés africaines, il démontre que les systèmes politiques traditionnels avaient intériorisé bien des notions qui sont reprises dans le nouveau discours. Les politiques de gouvernance en Afrique doivent intégrer ces dimensions historiques et s’appuyer sur les dynamiques locales qui ont montré des résultats concrets de bonne gouvernance. Au niveau local, certaines expériences de tontines au Cameroun, au Mali et au Burkina Faso en milieu urbain et les méthodes de gestions participatives dans les projets agricoles en milieu rural sont des illustrations des réussites de pratiques endogènes.

Par ailleurs, il s’avère que les institutions politiques et administratives solides sont de plus en plus indispensables à l’instauration de la bonne gouvernance. Au fil de la décennie quatre-vingt-dix, un consensus s’est progressivement dégagé autour de l’importance de la dimension institutionnelle de la bonne gouvernance.

Déjà en 1990, les chefs d’État et de gouvernements africains ont affirmé cette exigence lors de la Déclaration d’Addis Abeba. C’est cette déclaration qui va beaucoup influencer la programmation des politiques de bonne gouvernance dans plusieurs pays africains. La Déclaration du Commonwealth de 1991 à Harare, pour ne citer que cette dernière, abonde dans le même sens dans ses recommandations. Le NEPAD qui, il faut le rappeler, est une initiative des chefs d’État africains fait de la bonne gouvernance une de ses dix priorités. Il en appelle également à un renforcement des capacités institutionnelles sans lequel les objectifs de développement ne peuvent être atteints.

Les organisations internationales qui interviennent dans le champ du développement en Afrique partagent aussi cette démarche. Plusieurs d’entre elles ont mis sur pied diverses initiatives ou programmes d’appui ou de coordination sur les questions et problèmes de la gouvernance en Afrique. Cependant, elles sont essentiellement sectorielles, par opposition au MAEP qui fournit une approche globale de la gouvernance et tente d’évaluer le niveau de développement socio-économique des pays africains. Le Bureau régional Afrique du PNUD s’est particulièrement distingué dans ce travail, en mettant sur pied plusieurs initiatives visant à assister les gouvernements et la société civile. On peut citer l’Initiative pour la Gouvernance en Afrique (IGA). Elle vise, entre autres, à développer le dialogue entre donateurs (bailleurs de fonds et agences d’aide) et à créer une base de données fiable et objective sur la performance des pays africains en matière de gouvernance.

Le MAEP qui demeure une initiative africaine peut participer au renforcement de la bonne gouvernance en Afrique. C’est un processus ouvert qui laisse une place importante à tous les acteurs locaux. Les organisations de la société civile peuvent contribuer à son implantation ou même mieux à son amélioration.

²⁵ : Joseph Ki-Zerbo, « Le cadre historique de la gouvernance en Afrique », Renaissance, mai 2000.

²⁶ Jean-H. Guilmette, « De l’importance d’adapter le système de revue par les pairs à un nouvel environnement culturel », Notes pour discussion SID, Ottawa, 2004.

4 LE MÉCANISME AFRICAIN D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS DU NEPAD

4.1 Qu'est ce qu'une évaluation par les pairs ?

L'on parle d'évaluation par les pairs lorsque des parties (État, société ou autre) s'engagent à échanger leurs expériences à partir des bases intellectuelles et morales partagées, à dégager des principes consensuels et des valeurs communes. Il s'agit d'une évaluation systématique des résultats d'un pays par d'autres États (les pairs), des institutions habilitées ou par une combinaison des deux. Elle a pour objectif final d'aider les pays concernés à mieux élaborer leurs politiques, à adopter les meilleures pratiques ainsi qu'à respecter les normes, les principes, les codes établis et autres engagements contractés. Elle est menée sans heurts et compte beaucoup sur la coopération, la confiance et la compréhension mutuelles entre les pays concernés et les évaluateurs.

L'évaluation par les pairs peut porter sur un domaine ou un thème précis comme la santé, l'environnement, la gouvernance. Elle peut aussi porter sur la situation d'ensemble d'un pays, comme c'est le cas du MAEP.

Quelle que soit la nature de l'évaluation, sa crédibilité repose sur la régularité des évaluations. De plus, « chaque évaluation doit donner lieu à un rapport qui mesure les progrès accomplis, indique les lacunes et fait des recommandations. Elle propose rarement une quelconque condamnation, sanction ou autre forme d'acte juridiquement contraignant ou de mécanisme de coercition, mais elle le pourrait comme dans le cas du Pacte de croissance et de stabilité de l'union européenne, qui plafonne le déficit budgétaire à 3 % du produit intérieur brut (PIB) »²⁷. C'est donc la promotion d'un cadre de bonne gouvernance à travers l'apprentissage par le partage des bonnes pratiques qu'une évaluation par les pairs, comme celle du MAEP, tente de favoriser.

4.2 Qu'est ce que le MAEP?

Le MAEP « est un instrument établi suite à un accord mutuel auquel adhèrent volontairement les États membres de l'Union africaine²⁸. C'est un mécanisme d'auto-évaluation destiné à valoriser l'adoption de politiques, de normes et de pratiques qui conduiront à la stabilité politique, à une croissance économique accrue, au développement durable, à une intégration économique régionale et continentale accélérée grâce à l'échange d'expériences, au renforcement des méthodes et pratiques qui ont fait leurs preuves, y compris l'identification des insuffisances et la définition des besoins des pays participant en matière de renforcement des capacités. »²⁹.

²⁷ Jean Baptiste Natama, conférence sur « le rôle du MAEP dans l'évaluation de la bonne gouvernance en Afrique », mars 2004, Ouagadougou, Burkina Faso.

²⁸ A ce jour la liste des pays membres du MAEP s'élève à 23 états : Afrique du sud, Algérie, Angola, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, République du Congo, Égypte, Éthiopie, Gabon, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Mali, Île Maurice, Mozambique, Nigeria, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone et Tanzanie.

²⁹ Document cadre du MAEP, disponible sur www.nepad.org. Voir aussi Annexe 1, Mécanisme africain d'évaluation par les pairs.

Le MAEP se veut être un outil qui permet une bonne collaboration de tous les acteurs du développement de l'Afrique pour assurer une meilleure transparence dans la gestion des affaires, un outil qui participe au renforcement de la bonne gouvernance en Afrique et à l'évaluation du niveau de développement socio-économique des États. Les évaluations qu'il élabore doivent dans tous les cas être suivies d'un plan d'action qui engage les États dans une dynamique de résolution des problèmes identifiés. Par ailleurs, il sert d'argument de poids aux responsables du NEPAD pour convaincre la communauté internationale du sérieux et de l'engagement de l'Afrique dans son nouveau combat. Il se présente aussi comme un outil à la disposition des pays africains pour créer des cadres de concertation viables et durables pour identifier et résoudre les priorités dégagées par l'ensemble des acteurs nationaux que sont le gouvernement, le secteur privé et la société civile, en vue de favoriser une culture de dialogue politique. Le MAEP a été adopté en mars 2003 par les Chefs d'État africains. Voir les figures ci-dessous (figure 1 : Processus du MAEP et figure 2 : Participation au MAEP)

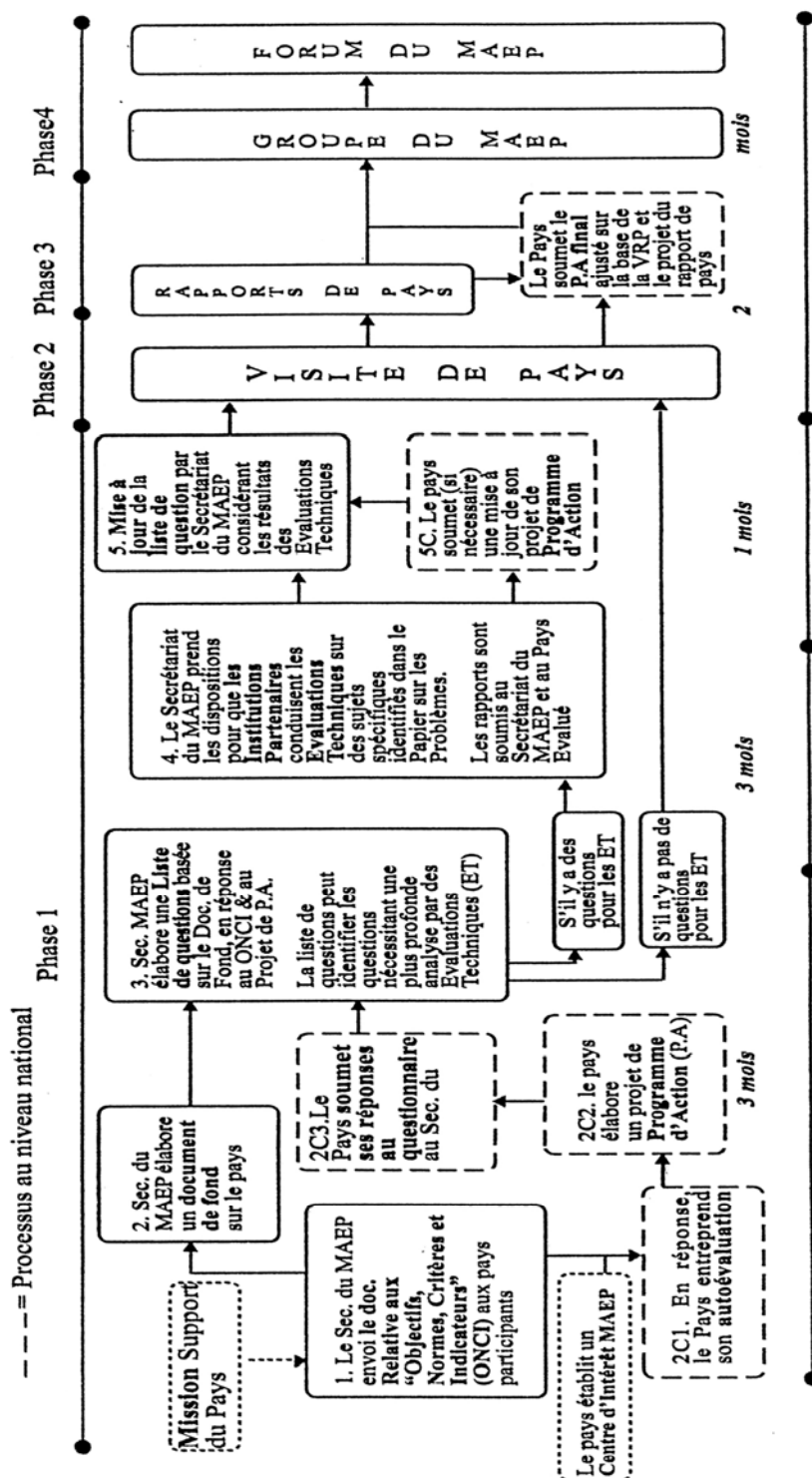
4.3 Considérations générales sur le MAEP

De tous les projets posés par le NEPAD, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) est, comme le note Henri-Philippe Cart, l'élément "le plus novateur du programme"³⁰ du NEPAD. De plus, il est le seul lieu où il est possible d'apprécier concrètement les réalisations du NEPAD. En dépit des faiblesses inhérentes à sa conceptualisation, il reste qu'il œuvre de façon pragmatique à réaliser les objectifs qu'il s'est fixé.

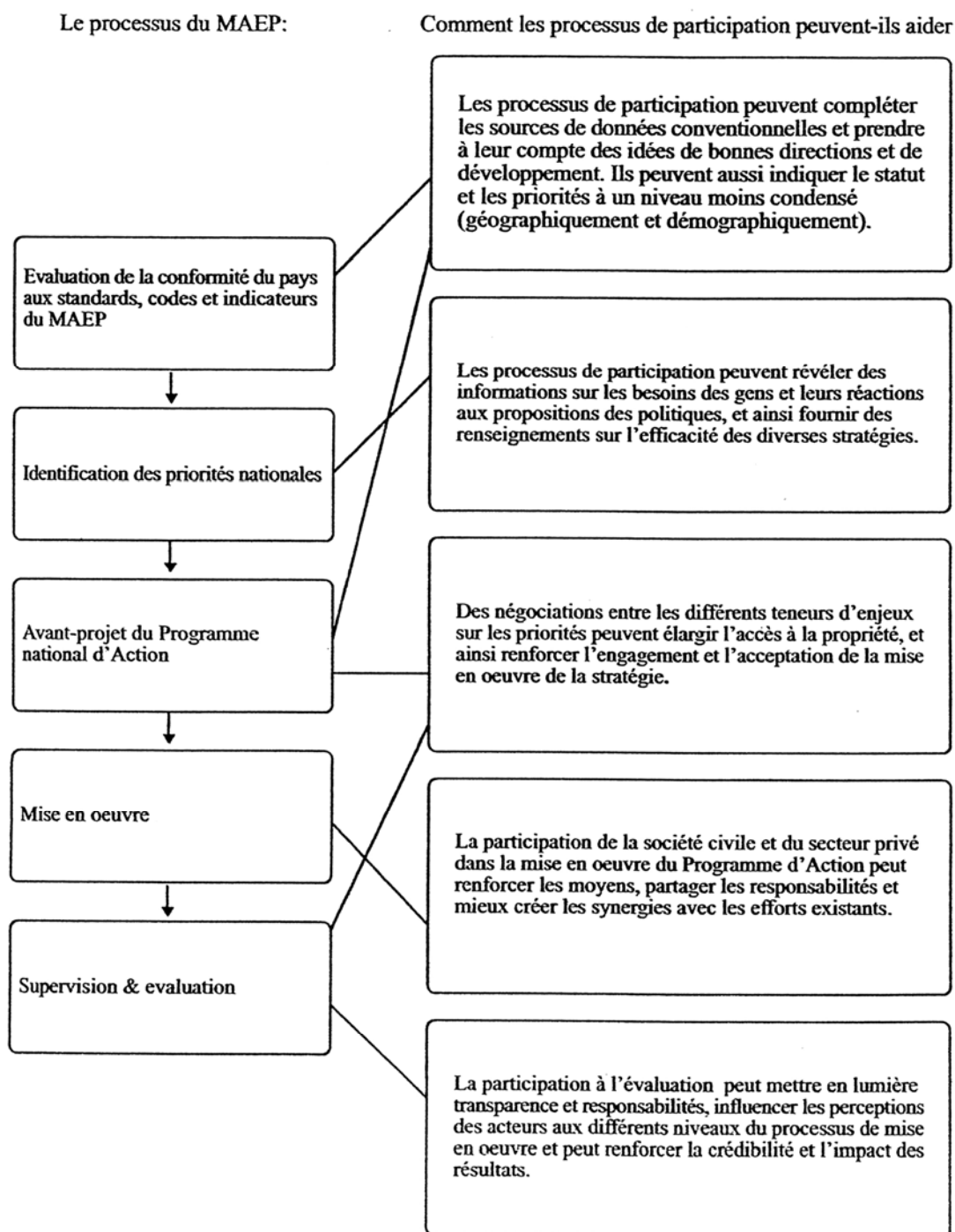
Le MAEP est une initiative des chefs d'État africains qui vise à promouvoir une culture de dialogue politique entre les différents acteurs nationaux d'une part, et à favoriser les échanges d'expériences entre États d'autre part. Il est ambitieux et réaliste. Ambitieux d'abord, dans la mesure où ce sont tous les domaines de la gouvernance qui sont ciblés. Le mandat du MAEP consiste à s'assurer que les politiques et pratiques des États sont conformes aux valeurs convenues dans le domaine de la gouvernance politique, économique et des entreprises, ainsi qu'aux codes et normes de la déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises.³¹ Il y a une volonté de prendre en compte l'ensemble des problèmes qui touchent la question du développement de l'Afrique. Le MAEP est également une démarche réaliste, parce qu'il accorde la primauté au dialogue. Les contraintes coercitives n'y sont prévues qu'en dernier recours. De toute évidence, dans le contexte africain les politiques ou mesures très coercitives ont rarement eu les résultats escomptés. En ce qui concerne le MAEP, il s'agit de rassurer, de convaincre tous les acteurs, (notamment les gouvernements défaillants), d'inciter les États à entreprendre les réformes nécessaires et d'inscrire les changements dans une perspective à moyen ou long terme. Des recommandations sont prévues dans les rapports d'évaluation qui doivent soumettre des plans d'action visant à résoudre les différents problèmes identifiés par l'ensemble des acteurs. En outre, le principe du MAEP est aussi éminemment pragmatique d'autant plus qu'il fait entrer en ligne de compte les facteurs psychosociologiques qui interviennent dans les champs politiques africains. La crainte, la suspicion, le refus du dialogue et le dénigrement systématique sont des constantes dans la vie politique africaine,

³⁰ H-P. Cart, « le NEPAD: vision ou illusion ? », p.3. Communication faite au colloque: « politiques et stratégies du NEPAD ». Genève 14 et 15 mai 2003.

³¹ Document cadre du MAEP, disponible sur www.nepad.org

Figure 1: Processus du MAEP

³² Figure 1 : NEPAD, « Directives aux Pays en vue de leur Préparation et de leur Participation au Mécanisme Africain d'Évaluation par le Pairs. (MAEP) », Secrétariat du NEPAD, Midrand, 2003

Figure 2: Participation au MAEP

³³ Figure 2 : NEPAD, « Directives aux Pays en vue de leur Préparation et de leur Participation au Mécanisme Africain d'Évaluation par le Pairs. (MAEP) », Secrétariat du NEPAD, Midrand, 2003

exception faite de quelques États. Aussi, la nature des régimes politiques compromet les chances d'une bonne gouvernance, étant donné que plusieurs chefs d'État sont très hostiles à l'existence de cadres contraignants à travers lesquels les organisations de la société civile et l'opposition politique ne manquent pas l'opportunité de mettre à nu les dérives et les faillites de certains gouvernements. Dès lors, la promotion d'une culture de dialogue dans un environnement démocratique où les différents acteurs se font confiance peut être un moyen adéquat d'arriver à instaurer une bonne gouvernance à tous les niveaux de la vie politique et économique. Un certain réalisme oblige à admettre que dans plusieurs contextes nationaux, l'instauration de la bonne gouvernance est un exercice qui nécessite du temps et des compromis importants. Ne pas prendre en compte cette réalité conduit inévitablement vers une impasse et à l'échec des politiques mises en place.

De tous les projets posés par le NEPAD, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) est, comme le note Henri-Philippe Cart, l'élément "le plus novateur du programme" du NEPAD.

Le grand intérêt affiché par les coopérations bilatérales (Canada, Norvège, Suède, Royaume Uni) et multilatérales (exemples du PNUD et de la CEA) est un atout très important pour le MAEP. En plus de bénéficier du soutien financier et de l'expertise de ces institutions, il est progressivement en train de mettre en cohérence l'ensemble des programmes et actions de développement au niveau national. L'une de ses incidences pourrait être de fournir, d'une part, une vue d'ensemble de la situation politique, économique et sociale des pays évalués; et d'autre part de dresser des systèmes de comparaison fiables entre États.

L'impossibilité de dresser des comparaisons entre États et de dégager des évaluations exhaustives des politiques de développement sont de sérieuses lacunes dans l'élaboration de politiques de développement en Afrique, comme le souligne Michael Fleshman. Selon un rapport sur l'efficacité du développement établi par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en novembre 2003, quelque 40 donateurs ont exécuté 2 000 projets distincts en Tanzanie pendant les années 80³⁴. Cette profusion de projet n'a guère conduit à un développement durable sur le terrain. Il s'en est suivi plusieurs chevauchements et contradictions, qui ont créés un surcroît de formalités administratives pour le gouvernement. Intervenant sur ce problème, l'ancien Président de la Banque mondiale, James Wolfensohn³⁵, affirmait qu'il s'agissait là d'un problème mondial. En février 2003 lors d'une réunion des donateurs à Rome, il a fait observer que depuis 1992, plus de 400 000 projets de développement distincts avaient été exécutés dans le monde et que 80 000 se poursuivaient. « Nous ne coopérons pas. Nous ne coordonnons pas nos activités. Nous ne tirons pas parti des expériences des autres et, dans certains cas, nous ne tirons même pas d'enseignements de notre propre expérience »³⁶ poursuit James Wolfensohn, cité par Fleshman. Pour que le monde réalise les objectifs du millénaire pour

³⁴ Michael Fleshman « Il faut améliorer l'aide consentie, les donateurs doivent rendre compte de leurs pratiques et politiques », Afrique Relance, Vol.17#4, janvier 2004, p.18.

³⁵ James Wolfensohn cité par Michael Fleshman dans « Il faut améliorer l'aide consentie, les donateurs doivent rendre compte de leurs pratiques et politiques », Afrique Relance, Vol.17#4, janvier 2004, p.18.

³⁶ Idem, p.19.

le développement (OMD) d'ici à 2015, soulignait-t-il, il est primordial d'améliorer la qualité de l'aide et d'établir des partenariats véritables entre pays développés et pays en développement.

Si les organisations internationales et certains organismes gouvernementaux ou de la société civile publient tous les ans des rapports sur les pays en développement, rares sont les études comparatives entre pays consacrées au continent africain. Or, l'absence de données cohérentes, fiables et régulièrement mises à jour sur les évolutions économiques, politiques et sociales de l'Afrique reste un problème de taille aussi bien pour les bailleurs de fonds ou les investisseurs privés que pour les décideurs locaux. Étant donné l'extrême contraste entre les pays africains et les mutations en cours dans bien des pays, les examens périodiques de leur situation et de leurs perspectives à court terme sont des instruments indispensables pour une élaboration réussie des politiques et un développement économique solide. La Commission Économique pour l'Afrique (CEA) tente par sa publication : « Rapport sur la gouvernance en Afrique » de relever ce défi. En collaboration avec la Banque Africaine de Développement (BAD) et l'Union Africaine (UA), la CEA cherche à souligner les différentes lacunes en termes de capacités et à favoriser le partage des expériences et des savoirs concernant les défis de la bonne gouvernance.

Enfin, il est à noter que l'une des forces du MAEP est sa capacité à s'ajuster aux contraintes nationales en donnant une marge de manœuvre aux acteurs nationaux pour ajuster le questionnaire³⁷ aux contraintes et aux besoins du pays évalué. Par exemple, dans les évaluations du Ghana, la National Governing Council³⁸ (NGC) a estimé indispensable d'ajouter dans le questionnaire les problèmes liés à la question foncière. Ceux-ci sont source d'énormes tensions sociales et constituent une préoccupation majeure de tous les acteurs ghanéens. Au Rwanda, c'est l'expérience des *gacaca* (tribunaux traditionnels) qui fut intégrée dans le questionnaire pour mieux évaluer les efforts entrepris dans le cadre de la réconciliation nationale.

L'une des forces du MAEP est sa capacité à s'ajuster aux contraintes nationales en donnant une marge de manœuvre aux acteurs nationaux pour ajuster le questionnaire aux contraintes et aux besoins du pays évalué.

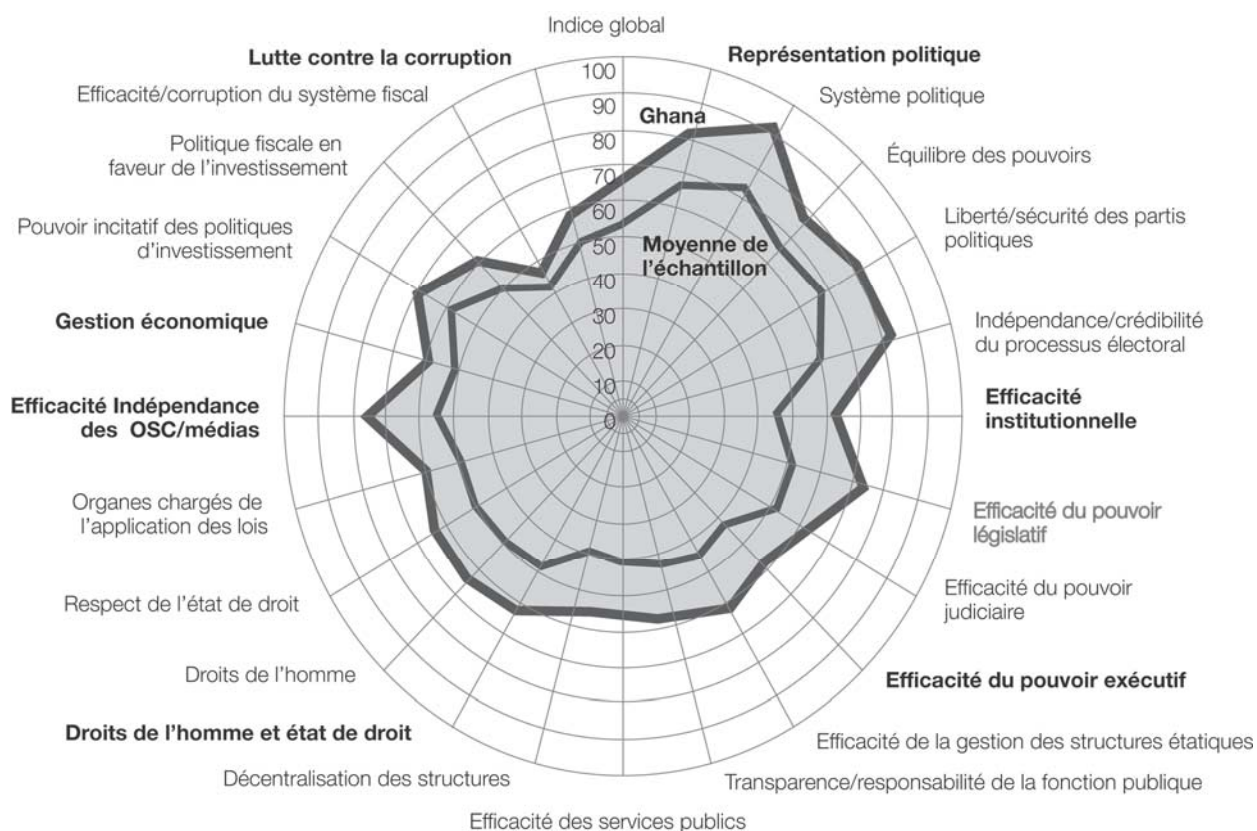
Même si plusieurs critiques peuvent être émises à l'endroit du MAEP, il demeure qu'il s'agit là d'une initiative intéressante et audacieuse qui a le mérite d'être dans une phase de mise en œuvre. Les différentes évaluations déjà faites (dont les rapports ne sont pas encore publiés) et celles en cours fourniront davantage d'informations sur sa portée et ses limites. Dans le passé, plusieurs initiatives ont été prises en Afrique sur des questions importantes de développement du continent, mais la quasi-totalité de ces initiatives sont restée à l'état de la simple formulation.

³⁷ Le questionnaire est le document qui trace les lignes méthodologiques directrices que doivent suivre les évaluations. Les pays évalués sont invités à discuter pour l'adapter aux exigences nationales.

³⁸ National Governing Council (NGC) est au Ghana la structure nationale chargée de mener à bien les évaluations du MAEP. Elle est composée par des représentants du gouvernement, du secteur privé et de la société civile.

La Commission économique pour l'Afrique

La Commission économique de l'Afrique (CEA) de l'ONU a montré un grand intérêt au MAEP dès sa phase de conceptualisation, et elle continue de lui apporter un soutien pour son bon fonctionnement. Il est intéressant de souligner le travail fait par la CEA sur la question de la gouvernance en Afrique. En effet, la CEA a mené une ambitieuse recherche sur l'évaluation de la gouvernance en Afrique. Cette recherche a été présentée sous forme de rapport³⁹. Ce dernier vise à mesurer et à contrôler les progrès accomplis sur la voie de la bonne gouvernance et il met en relief les efforts menés dans plusieurs pays. Il souligne également les nombreux obstacles et les efforts à entreprendre pour résorber les déficits dans ce domaine. L'intérêt du travail de la CEA est de permettre de mener des comparaisons objectives entre pays africains, sur la base de critères communs. Ces comparaisons peuvent se faire sur un domaine précis, tels que les droits de l'homme; ou sur la bonne gouvernance en général. A titre d'illustration, l'on peut voir le schéma présenté sur le Ghana.



³⁹ Commission économique pour l'Afrique : « L'Afrique sur la voie de la bonne gouvernance », disponible sur www.uneca.org

4.4 Quelques questions sur le MAEP

La question de la disponibilité des ressources

Il convient de mentionner que la faiblesse des moyens disponibles rend difficile la réalisation de cet ambitieux programme. Le MAEP disposait à ses débuts de peu de ressources externes car il misait beaucoup sur les mécanismes de financements africains dont le volet le plus important est celui des États. Or, la faiblesse économique de plusieurs États compromet les chances de réaliser convenablement l'ambitieux programme d'évaluation du MAEP. A ce niveau, les pays évalués devront compter en plus de leurs ressources sur des moyens extérieurs. Des pays comme le Canada, la Norvège, la Suède, le Royaume-Uni ont contribué financièrement au MAEP. Le PNUD pour sa part contribue largement tant au niveau technique que financier. Selon Marie-Angélique Savané, première Présidente du Groupe des éminentes personnalités du MAEP, le mécanisme sera en mesure de supporter les coûts financiers importants dans les années à venir, en raison de l'importance des contributions financières de la coopération bilatérale et multilatérale. Cependant, la question est de savoir si les États évalués doivent toujours contribuer financièrement à leurs propres évaluations. Dans un souci de transparence, les financements du MAEP seront versés dans un fonds d'affectation spéciale, géré par le PNUD. Ceci n'est pas sans soulever quelques interrogations. Comment ce fonds sera-t-il administré? Les gouvernements, le secteur privé et la société civile, auront-ils un pouvoir de contrôle et de décision sur l'administration des ressources? Comment et sur quelle base se fera la répartition des ressources?

Les prochaines évaluations devront fournir des réponses à cette énigme. La publication des rapports d'évaluation du Ghana et du Rwanda est prévue sous peu. Quant au Kenya et à l'Île Maurice, leurs évaluations sont en cours actuellement. Ces rapports fourniront des informations exhaustives et détaillées sur les coûts des évaluations et la contribution des uns et des autres. D'autres pays comme le Sénégal, le Nigeria, l'Ouganda et l'Afrique du Sud ont montré leur souhait de se soumettre bientôt à l'exercice du MAEP. Certains de ces pays ont entamé leur phase de pré-évaluation.

Risque de manipulation par les chefs d'État?

Au terme des auto-évaluations nationales et des évaluations du Secrétariat du MAEP, les rapports doivent être, comme mentionnés dans les documents de base du MAEP, soumis à l'appréciation des Chefs d'État et de gouvernement des États parties. Ceux-ci examinent les rapports et engagent des discussions avec leurs pairs sur le contenu des rapports ainsi que sur les voies et les moyens devant permettre de solutionner les problèmes identifiés par le programme d'action. Cette phase du processus dite phase 4 est très opaque et il existe des craintes à ce niveau. Y a-t-il risque de manipulation politique, si l'on sait que certains chefs d'État sont très réticents par rapport au ton de liberté que prennent certains évaluateurs et quelques membres du Groupe des éminentes personnalités.

En outre, des leaders africains très en vue dans le NEPAD et le MAEP, comme les Présidents Bouteflika et Obasanjo, peuvent-ils laisser le Forum des Chefs d'État autoriser la publication de rapports qui mettent en lumière la violation des droits de l'homme dans leur propre pays? Ne faut-il pas craindre que des chefs d'État soient très indulgents avec leurs pairs, dans le souci de

préserver leurs images de démocrates lorsque ce sera leur tour d'être évalué? Dans l'immédiat, l'on ne peut apporter des réponses définitives à ses questions. Seule la suite donnée aux premiers rapports pourra édifier l'ensemble des acteurs et des observateurs.

Absence de contraintes : une faille du MAEP

Le MAEP est un processus d'évaluation auquel adhèrent volontairement les États. Ils peuvent se retirer s'ils en estiment le besoin. Le MAEP compte sur le dialogue pour convaincre les États parties. Mais on peut se demander si un mécanisme d'évaluation peut rester performant s'il ne fixe aucune mesure coercitive. Dans le document cadre⁴⁰, paragraphe 24, il est mentionné : « Si le dialogue n'aboutit pas à un résultat satisfaisant, les Chefs d'État et de gouvernement peuvent alors informer le gouvernement concerné de leur intention collective de prendre des mesures appropriées, à l'expiration d'un délai déterminé..., de telles mesures ne doivent être utilisées qu'en dernier recours ». Le MAEP reste vague sur les mesures de sanction à envisager lorsque toutes les possibilités de dialogue sont épuisées.

Le risque de glissement vers une conditionnalité à l'Aide Publique au Développement (APD)

Il est à craindre que le MAEP glisse progressivement vers une forme implicite de conditionnalité à l'aide publique au développement. Le lien établi entre bonne gouvernance et développement semble être partagé par tous les partenaires au développement. En attendant la publication des rapports du Ghana et du Rwanda, il règne une certaine attitude de prudence et de réserve vis à vis des évaluations du MAEP. Dans l'hypothèse où, il gagne une crédibilité aux yeux de la communauté internationale, il risque de se transformer en une conditionnalité. C'est ce que craignent certains chefs d'État qui ne manquent pas l'opportunité de rappeler que le MAEP n'a pas pour but de classer les États africains dans les catégories de « bons » ou de « mauvais ». N'empêche qu'au regard de l'intérêt grandissant de la communauté des bailleurs de fonds, le risque que le MAEP se transforme en une conditionnalité de l'aide semble être difficilement évitable.

Le suivi des plans d'action

Le suivi effectif des recommandations et l'exécution des plans d'action est une étape décisive à travers laquelle le MAEP peut démontrer sa contribution originale et tangible à la bonne gouvernance et au développement des pays concernés. En effet, des évaluations thématiques ou d'ensemble sont faites à des échelles nationale, régionale ou continentale sur des sujets particuliers. Mais dans la quasi-totalité des cas, leurs recommandations ne sont aucunement appliquées. Le MAEP évitera-t-il de sombrer dans cette situation? C'est ce que tentent d'éviter les initiateurs du mécanisme qui prévoient des évaluations périodiques pour mesurer les réalisations accomplies conformément aux recommandations fixées dans les plans d'action.

⁴⁰ MAEP, « Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : Document cadre », www.nepad.org. Voir aussi Annexe 1.

4.5 Le MAEP et le mécanisme d'évaluation par les pairs de l'OCDE

Comparé au mécanisme d'évaluation par les pairs de l'OCDE, celui du MAEP est plus holistique, en ce qu'il suggère une approche globale des questions de développement.

Il existe d'autres mécanismes d'évaluation par les pairs comme celui du Processus de Kimberley, le dispositif de surveillance du FMI, le mécanisme d'évaluation des politiques commerciales de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et l'évaluation économique de la commission européenne. Plusieurs agences onusiennes ont également recours à des évaluations par les pairs. Cependant, le mécanisme d'évaluation de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (OCDE) est plus caractéristique de l'évaluation par les pairs au niveau international. Il reste le plus connu et le plus cité en matière d'évaluation par les pairs. Les évaluations de l'OCDE sont celles qu'on appelle les évaluations thématiques. Elles portent exclusivement sur les aspects et domaines qui concernent la coopération internationale et l'aide au développement. " Ses travaux couvrent tout le champ économique et social, de la macro-économie aux échanges, à l'enseignement, au développement, et à la science et à l'innovation " ⁴¹. Si ces évaluations sont utiles pour apprécier une thématique précise ou établir des comparaisons thématiques entre pays membres de l'OCDE, elles ne se veulent pas exhaustives par rapport à la situation globale des pays concernés. Cependant, par l'expertise et le professionnalisme de ses travaux et ses analyses, la revue par les pairs de l'OCDE est devenue une référence incontournable.

Comparé au mécanisme d'évaluation par les pairs de l'OCDE, celui du MAEP est plus holistique, en ce qu'il suggère une approche globale des questions de développement. Par exemple les questions de droits de l'homme et de gouvernance politique ne font pas partie des domaines de compétence de l'OCDE. Or, le MAEP tente dans ses évaluations d'intégrer tous les domaines du développement. La gouvernance, dans son sens le plus vaste, est examinée au niveau politique, démocratique, économique et à celui des entreprises. De plus, en essayant de mesurer le degré de développement socio-économique du pays, tous les secteurs tels que la santé, l'éducation et l'environnement sont pris en compte. Dans le contexte africain, où la dispersion des politiques de développement complexifie l'identification des priorités nationales sur la base d'évaluations objectives capables de dégager une lecture d'ensemble, le MAEP apporte une contribution majeure. La question étant de savoir si le déroulement des évaluations se fait conformément aux règles et normes fixées dans les documents de base, afin que les objectifs soient atteints.

⁴¹ OCDE, « A propos de l'OCDE », in http://www.oecd.org/about/0,2337,fr_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html consulté le 15 juillet 2005.

La réussite de l'examen par les pairs de l'OCDE repose sur la combinaison de ces facteurs :

- la crédibilité : qui passe par l'absence de manipulation politique de la part des États parties. Cette crédibilité est renforcée par le professionnalisme et l'expertise des équipes techniques chargées de mener à bien les évaluations demandées.
- La transparence des procédures : qui garantit une compréhension commune des tenants et aboutissants de l'évaluation par les pairs de la part de tous les acteurs impliqués.
- La confiance mutuelle : sans laquelle, il est impossible de mener une évaluation par les pairs. Elle implique une capacité de coopération sincère entre les États parties. Cette confiance mutuelle et cette coopération assurent un résultat optimal aux évaluations.
- Le partage de valeurs communes : afin d'éviter des incompréhensions et des blocages de tout ordre qui peuvent compromettre les évaluations. C'est indispensable à la réussite de toute évaluation.

Le partage des valeurs communes est quelque chose qui explique en grande partie la réussite des évaluations de l'OCDE. Jean-H Guilmette note à cet effet que : « la culture institutionnelle de l'OCDE correspond à un système de valeurs, ...qui s'apparente plutôt à la culture anglo-saxonne; c'est une architecture souple au sein de laquelle les décisions et les relations informelles finissent par prendre autant de poids, et quelques fois, plus encore que les déclarations formelles... Aux trois valeurs fondatrices que sont – le respect pour la démocratie, les droits de la personne et la foi dans les bienfaits de l'économie de marché, se sont tout naturellement greffées d'autres valeurs qui existaient déjà au sein des sociétés occidentales »⁴². Ceci met en relief l'existence d'un socle commun qui en dépit de la spécificité des trajectoires nationales, permet de dégager un corpus de valeurs communément partagées.

Dans le cadre du MAEP, la question demeure alors celle-ci : Comment arriver à dégager une culture institutionnelle commune, qui repose sur un ensemble de valeurs acceptées et partagées par tous?

Dans le cadre du MAEP, la question demeure alors celle-ci : Comment arriver à dégager une culture institutionnelle commune, qui repose sur un ensemble de valeurs acceptées et partagées par tous? À ce jour 23 États sont membres du MAEP. Comment dès lors surmonter les différences culturelles et idéologiques entre les États parties? De plus, lorsque l'on sait les divergences de points de vue et les conflits interpersonnels entre chefs d'État africains, l'élargissement du MAEP à un vaste groupe de pays peut constituer un blocage à son bon fonctionnement. C'est pour cette raison qu'il faut plaider en faveur d'une plus grande implication de la société civile et du secteur privé à tous les niveaux de décision du MAEP.

⁴² Jean-H Guilmette, « De l'importance d'adapter le système de revue par les pairs à un nouvel environnement culturel », CRDI, Ottawa 2004.

4.6 Le MAEP et le Processus de Kimberley

Le Processus de Kimberley est un système de certification des diamants bruts visant à exclure les diamants de guerre du commerce légitime.⁴³ Il implique les gouvernements, le secteur privé et la société civile dans un cadre de collaboration qui définit les règles et les normes favorisant l'éradication des diamants de guerre du commerce international. Le commerce du diamant est très lucratif et représente un secteur d'importance stratégique pour les gouvernements et le secteur privé notamment. En plus de ces deux acteurs, il existe des réseaux criminels qui interviennent dans ce domaine sans respect des lois nationales et internationales qui réglementent le commerce du diamant. En Afrique, en raison de la défaillance de certains États et la faiblesse des cadres de contrôle, les diamants de guerre ont alimenté bien des conflits en contribuant au financement de guerres aux conséquences dévastatrices. Des mouvements rebelles se sont emparés des zones de production du diamant, tout en entretenant des réseaux mafieux de commerce du diamant brut. Le Libéria, la Sierra Leone, la RDC et l'Angola sont des illustrations pertinentes du rôle des diamants de guerre dans les conflits. Ailleurs des mouvements rebelles ont, grâce aux diamants de guerre, lutté contre des régimes démocratiquement élus.

Le Processus de Kimberley montre qu'il est possible dans le contexte africain d'aboutir à des avancées considérables sur des sujets sensibles et complexes, grâce à une évaluation par les pairs.

Face à ces conflits meurtriers, alimentés par le commerce des diamants, des organisations de la société civile du Nord et du Sud se sont engagées dans un long processus de dialogue avec le secteur privé et les gouvernements producteurs et importateurs de diamants afin de trouver une façon d'exclure les diamants de guerre du commerce légitime. Ce dialogue est devenu le Processus de Kimberley, par lequel l'on a élaboré le système de certification des diamants bruts. Le Processus de Kimberley a contribué à la création de nouveaux cadres juridiques qui protègent le commerce international légal en éliminant les diamants de guerre. De l'avis de plusieurs observateurs, les résultats obtenus sont très encourageants en raison des énormes problèmes que le Processus de Kimberley tentait de résoudre.

Un élément essentiel du Processus de Kimberley est la question de surveillance de la mise en œuvre des systèmes de certification nationaux. Les organisations de la société civile participant au Processus de Kimberley ont souligné depuis le début des négociations l'importance de cette surveillance, en proposant qu'elle puisse y inclure un processus obligatoire d'évaluation par les pairs.⁴⁴ Par la suite, le Processus de Kimberley a accepté d'instaurer un système volontaire de visites d'évaluation et a encouragé tous les participants à y adhérer. Très vite, les pays membres ont compris l'intérêt et l'importance de cette démarche et se sont inscrits pour recevoir une visite d'évaluation. Chaque équipe d'évaluation est composée de trois représentants de gouvernements, ainsi que d'un représentant du secteur privé et un représentant de la société civile. En général, cette formule s'avère être très efficace et démontre le potentiel de cette approche tripartite.

⁴³ Ian Smillie, « Le processus de Kimberley : les arguments en faveur d'une surveillance adéquate », Partenariat Afrique Canada, Ottawa, 2002, www.pacweb.org

⁴⁴ Idem.

Les différents acteurs impliqués dans le Processus de Kimberley ont, à travers la définition d'objectifs communs et la prise en compte des différences philosophiques, développé des politiques et des outils efficaces. C'est pour cette raison qu'en tant que mécanisme d'évaluation par les pairs, le Processus de Kimberley est un exemple intéressant qui peut enrichir le MAEP. Il offre, en dépit des divergences de vue et de modes d'actions, un exemple de collaboration réussie entre les gouvernements, le secteur privé et la société civile. Les conséquences positives du Processus de Kimberley expliquent en partie le retour de la paix observé en Sierra Leone, en République Démocratique du Congo (RDC) et en Angola. Sur le plan économique des résultats significatifs ont pu être enregistrés. La Sierra Leone, pour citer cet exemple, a exporté 76 millions de dollars de diamants en 2003, alors qu'en 2002 l'exportation se chiffrait à 42 millions de dollars, soit une augmentation de 85%. En 2004, son exportation de diamants est estimée à 126 millions selon une revue annuelle de l'industrie des diamants de la Sierra Leone.⁴⁵ Cette revue mentionne les retombées positives sur le plan économique et social. Ces résultats sont l'aboutissement d'une coopération soutenue entre les trois parties prenantes.

Le Processus de Kimberley montre qu'il est possible dans le contexte africain d'aboutir à des avancées considérables sur des sujets sensibles et complexes, grâce à une évaluation par les pairs. Les visites d'évaluation par les pairs ont contribué à créer le dialogue entre les gouvernements et la société civile, en dépit des heurts et des contradictions qui marquent leurs relations. En outre, la société civile africaine a fait preuve de responsabilité en contribuant de façon significative à la résolution de certains problèmes. Son implication dans le traitement d'importantes questions a prouvé qu'elle est en mesure de jouer un rôle décisif sur bien des questions politique, économique et sociale. Le Processus de Kimberley nous enseigne également que la société civile peut aussi définir des cadres de coopération avec la société civile du Nord sans que ses agendas et ses réelles préoccupations ne soient occultées ou marginalisées.⁴⁶ En résumé, le rôle joué par la société civile africaine dans le Processus de Kimberley est un excellent argument qui plaide en faveur de son implication dans le MAEP, à l'égard des grands enjeux soulevés par ce dernier.

⁴⁵ « Diamond Industry Annual Review : Sierra Leone 2005 », Partenariat Afrique Canada (PAC), www.pacweb.org Ottawa, 2005.

⁴⁶ Voir les travaux de Partenariat Afrique Canada sur les diamants de guerre. Plusieurs études ont été menées conjointement avec la société civile africaine.

5 LA SOCIÉTÉ CIVILE AFRICAINE FACE AU MAEP

5.1 Définition de la société civile

L'importance d'apporter une définition au concept de « société civile » obéit au souci de situer clairement l'analyse dans le vaste débat, parfois ambiguë, qui porte sur les mouvements sociaux en Afrique. Dans bien des publications courantes en la matière, le terme « société civile » est utilisé de diverses façons. Tantôt il inclut l'ensemble des acteurs qui se pose en opposition à la société politique, tantôt il ne renvoie qu'aux organisations non gouvernementales. De plus, dans une certaine littérature, le secteur privé est inclus comme partie intégrante de la société civile.

Il existe plusieurs définitions de la société civile, qui parfois se complètent ou se contredisent. Sans faire l'historique du concept pour présenter ses divers contenus sémantiques et son évolution dans le temps, nous retenons la définition qu'en donne Larry Diamond. Selon elle la société civile est : « le domaine d'une vie sociale et organisée qui est volontaire, auto-génératrice, indépendante, autonome de l'État, et liée par des ordres légaux ou des séries de lois partagées...il implique les citoyens agissant collectivement dans la sphère publique pour exprimer leurs intérêts, leurs passions, leurs idées, échanger des idées, des informations, atteindre des objectifs communs, faire des demandes à l'État et rendre les officiels de l'État responsables. C'est une entité intermédiaire entre la sphère privée et celle de l'État »⁴⁷. (Traduction de l'anglais par l'auteur)

Cette définition a le mérite d'inclure l'ensemble des composantes qui se définissent ou qui sont identifiés comme acteurs de la société civile africaine. Ces différentes composantes peuvent être répertoriées en trois groupes. Le premier constitué par des professionnels indépendants (avocats, professeurs, syndicalistes, leaders d'opinions, etc.); le deuxième est formé par les organisations formelles telles que les ONG; le troisième, par les organisations à base tribale, ethnique ou régionale. L'action de ces trois groupes est très souvent influencée par les acteurs externes. C'est pour cette raison qu'il est important dans l'analyse de la société civile africaine de tenir compte de la présence et de l'action des ONG internationales, des bailleurs de fonds et des fondations qui interviennent dans le champ du développement en Afrique. De par leurs moyens techniques et financiers et leurs diverses capacités, ils contribuent à influencer l'action de la société civile locale.

Dans la définition présentée plus haut, le secteur privé est partie non prenante de la société civile. En effet, il ne partage pas la même philosophie et les mêmes modes d'actions et il obéit à des logiques très différentes. Françoise Nduwimana dans son travail : « *Société civile africaine : enjeux et perspectives d'une prise de conscience* », insiste sur le mélange ou le rapprochement

⁴⁷ Larry Diamond, « Rethinking civil society », USIS Newsletter, Lagos, February 1995, pp.9-10, cité par M'boge F. et Doe S. dans « les engagements africains envers la société civile : une revue de huit pays du NEPAD », Rapport de African Human Security Initiative (AHSI), no.6, août 2004, p2 : Civil society « is the realm of organized social life that is voluntary, self generating, self-supporting, autonomous from the state, and bound by legal order or set of shared rules...it involves citizens acting collectively in a public sphere to express their interests, passions and ideas, exchange ideas, exchange information, achieve mutual goals, make demands on state, and hold state officials accountable. It is an intermediary entity, standing between the private sphere and the state ».

hâtif et injustifié fait par moment entre la société civile et le secteur privé. Elle mentionne à cet effet qu' : « il existe une zone d'ombre entre la société civile et le secteur privé. Une lecture de plusieurs déclarations et documents du NEPAD (mais aussi de l'ONU et de l'Union africaine) montre que chaque fois qu'il est question de partenariat, les entreprises privées et les organisations de la société civile sont classées dans le même moule, alors que ce sont des entités très différentes au niveau de leur vocation. »⁴⁸

5.2 La société civile africaine : entre espoir et scepticisme

La société civile africaine connaît des attitudes différentes face au MAEP. Certaines de ses composantes réagissent positivement et plaident en faveur d'une réelle implication de la société civile africaine. D'autres demeurent assez critiques et prennent le pari de ne pas s'impliquer dans les évaluations et dans les débats qui entourent le MAEP. Leur argument repose sur le fait qu'à leurs yeux, le MAEP est un instrument qui s'adresse à la communauté des bailleurs et non aux africains eux-mêmes.

L'on a noté chez un bon nombre d'organisations de la société civile non impliquées dans le MAEP, des arguments qui reposent sur une méconnaissance de ses principes, de ses normes et de ses objectifs.

Partenariat Afrique Canada (PAC) a effectué en mai et juin 2005 plusieurs rencontres avec les organisations de la société civile africaine en Afrique du Sud, au Ghana, au Rwanda et au Sénégal. L'objectif de ses rencontres consistait :

- à recueillir les différentes positions de la société civile africaine face au MAEP;
- à évaluer l'accès à l'information des organisations de la société civile sur ce qu'est le MAEP;
- à mesurer le degré de participation de la société civile aux différentes évaluations nationales déjà effectuées (Ghana et Rwanda);
- et à identifier leur participation aux auto-évaluations et au travail préparatoire (Afrique du Sud et Sénégal).

Il existe des organisations qui sont bien au fait des enjeux du MAEP et qui s'activent à faire entendre leurs voix. Celles-ci tentent de jouer leur rôle afin que les évaluations ne soient pas biaisées par les acteurs étatiques. Nous y reviendrons plus bas. De même, il est à souligner que PAC a constaté un réel manque d'information de plusieurs organisations de la société civile sur le MAEP, exception faite du Ghana où les évaluations ont été fortement médiatisées. Dans ce pays, il y a un fort intérêt envers le MAEP, en raison du rôle de premier plan joué par la société civile. Ailleurs, il y a également une incompréhension de la nature du MAEP qui est assez frappante. Toujours dans le cadre des rencontres de PAC, l'on a noté chez un bon nombre

⁴⁸ Françoise Nduwimana : « *Société civile africaine : enjeux et perspectives d'une prise de conscience* », Partenariat Afrique Canada (PAC), Ottawa, octobre 2004, p.17.

d'organisations de la société civile non impliquées dans le MAEP, des arguments qui reposent sur une méconnaissance de ses principes, de ses normes et de ses objectifs.

5.3 Les enjeux politiques d'une implication dans le MAEP

En Afrique, les trajectoires historiques des organisations de la société civile sont multiples et très différentes. Dans certains cas, la société civile a atteint une certaine maturité, tandis que dans d'autres, elle est à son balbutiement ou rencontre simplement de réels obstacles pour mener à bien ses actions. Dans plusieurs pays comme le Sénégal, le Ghana, l'Afrique du Sud et le Kenya, pour ne citer que ces derniers, elle a, à travers l'histoire politique de ces États, fini par démontrer sa contribution à l'émergence d'espaces politiques viables, à même de favoriser un bon exercice de la citoyenneté pour toutes les populations. Dans des contextes de conflits ou de post-conflits, comme c'est le cas en République démocratique du Congo (RDC), en République Centrafricaine, au Rwanda, au Burundi, elle œuvre dans des situations politiques complexes qui favorisent difficilement l'éclosion de ses potentialités et de ses richesses.

Il n'est plus à démontrer le rôle joué par la société civile africaine dans la démocratisation de l'Afrique et dans la mobilisation des ressources humaines et matérielles pour un développement durable. Cependant quel que soit le contexte national, elle rencontre toujours, à des degrés différents, divers obstacles qui l'empêchent de mener à bien son travail. C'est pour cette raison qu'elle tente de saisir les opportunités qui lui sont offertes pour faire entendre sa voix... Le MAEP en est une.

Il faut dès lors, associer la société civile dans le projet d'implantation et d'amélioration du Mécanisme d'évaluation par les pairs. Elle est en mesure d'apporter la contribution endogène et populaire qui manque au projet du MAEP. En réalité, elle a impulsé ou accompagné bien des dynamiques locales positives, qui dans le contexte actuel ne justifient guère sa marginalisation dans des projets aussi importants que celui du MAEP. Or, il est à rappeler que dans la conception de ce mécanisme, la société civile africaine n'a pas été associée à l'élaboration du projet d'ensemble et à la définition des principes, des objectifs et des choix stratégiques. Néanmoins, les documents de base soulignent tout de même qu'au niveau national, il est impératif de l'associer dans les évaluations qui sont prévues.

Il n'est plus à démontrer le rôle joué par la société civile africaine dans la démocratisation de l'Afrique et dans la mobilisation des ressources humaines et matérielles pour un développement durable.

Les évaluations du MAEP au Ghana ont été une excellente occasion qui a permis à la société civile de jouer un rôle de premier plan dans les auto-évaluations nationales. La National Governing Council (NGC), qui constitue au Ghana la structure nationale chargée de mener le bon déroulement des évaluations, est composée de membres de la société civile, à côté de représentants du gouvernement et du secteur privé. Les représentants de la société civile qui figurent dans le NGC sont des leaders représentatifs qui disposent d'une probité intellectuelle et morale, reconnue de tous. Il est important de mentionner la valeur des représentants de la société civile au Ghana, à cause des manipulations qui existent dans d'autres pays africains. Certains

leaders ou organisations ne disposent pas toujours de cette reconnaissance ou de cette légitimité, parce que manipulée par les gouvernements.

Toujours au Ghana, dans le souci de favoriser une implication populaire au processus d'évaluations, les organisations de la société civile ont été un levier important dans la sensibilisation des populations aux enjeux du MAEP. Des conférences, des fora et divers ateliers ont été organisés en milieu rural et urbain pour sensibiliser les populations et recueillir leurs points de vue. La démarche ne visait pas exclusivement à informer mais surtout à favoriser des interactions pour impliquer les populations dans la réussite des évaluations. Les différents acteurs locaux ont été conscientisés dans leurs droits et responsabilités pour que les quatre domaines d'évaluation (gouvernance politique et démocratique, gouvernance économique, gouvernance des entreprises et développement socio-économique) soient tous bien menés.

Au Rwanda, la participation de la société civile est moins performante comparée à l'expérience ghanéenne et sa contribution fût très limitée. Marie-Angélique Savané, première présidente du Groupe des éminentes personnalités du MAEP note à cet effet : « Dans la première phase, lorsque nous avons reçu les premières listes du Rwanda, nous estimions qu'il n'y avait pas suffisamment de représentants de la société civile, de femmes et de jeunes. Par conséquent, nous avons insisté avant d'y aller pour que cela soit rectifié. Ça a été fait. »⁴⁹

Une telle entreprise est d'une importance capitale dans le travail entrepris pour créer les conditions de bonne gouvernance en Afrique. En effet, il a été sévèrement reproché au NEPAD, au MAEP et à bien d'autres initiatives de ne pas suffisamment impliquer les populations, soit dans la conception ou dans la mise en œuvre des projets de développement. Les organisations de la société civile sont en Afrique les seuls acteurs qui puissent favoriser une réelle implication des populations, à travers leurs innombrables relais qui font la jonction avec les différentes composantes sociales. Leur mode de fonctionnement les prédispose mieux par rapport aux organes gouvernementaux dans l'accomplissement des tâches qui supposent une implication de tous les acteurs nationaux.

Par ailleurs, dans l'optique des concepteurs du MAEP de favoriser les échanges d'expériences entre pays, la société civile peut être un levier important. L'efficacité des différents réseaux dont elle dispose et son expertise dans certains domaines pourraient être mise à contribution dans des contextes particuliers. L'apprentissage par les pairs en Afrique ne doit pas être simplement limité aux chefs d'État et de gouvernement, dans la mesure où ces derniers n'ont plus le monopole du politique en Afrique. La société civile peut et doit, à travers ses différents réseaux fonctionnels, échanger ses expériences nationales accumulées dans les évaluations du MAEP ou dans d'autres programmes comme celui des « documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) ». Ceci peut permettre de créer des cadres d'apprentissage utiles à la société civile africaine mais aussi à tous les acteurs du développement en Afrique. Car, l'expérience du Ghana démontre que lorsque l'on donne à la société civile la possibilité d'agir dans des cadres bien définis, elle est en mesure de contribuer de manière efficace à la bonne gouvernance. Le MAEP se présente aussi

⁴⁹ Marie-Angélique Savané, Entretien réalisé dans *Dialogue 4*, Partenariat Afrique Canada (PAC), Mars 2005, disponible sur www.pacweb.org

comme une opportunité pour la société civile de créer d'une part des cadres de dialogue internes entre ses différentes composantes; et d'autre part avec le gouvernement et le secteur privé.

5.4 La relation État et société civile

Les gouvernements des pays signataires du MAEP ont tous adopté ces dernières années des lois et des règlements favorisant une meilleure implication de la société civile dans les différents processus de concertation entre acteurs nationaux. Dans bien des cas, l'analyse des relations entre État et société civile montre bien qu'il y a souvent un grand décalage entre les énoncés mentionnés dans les textes et la réalité politique que vit la société civile.

L'exemple rwandais

Les relations entre le gouvernement et la société civile au Rwanda méritent une attention particulière. En effet, contrairement à ce qui se dégage dans une vaste littérature concernant le rôle de la société civile dans les différents programmes de développement comme le DSRP, son impact reste très faible ou du moins difficilement évaluable. Eu égard à la compression des libertés individuelles et publiques, sa marge de manœuvre est très étroite et ses capacités d'actions très limitées.

Dans les évaluations du MAEP au Rwanda, plusieurs organisations de la société civile sont restées en marge du processus d'évaluation. Les raisons d'une telle attitude ne peuvent être comprises qu'à la lumière des menaces réelles ou diffuses du gouvernement qui pèsent sur la société civile. Les traumatismes post-génocides, continuent de peser lourdement sur la société civile et sur l'ensemble des acteurs nationaux. Le contrôle exercé par les autorités gouvernementales contraint plusieurs organisations à diluer leurs revendications pour ne pas subir les représailles du gouvernement.

Dans ce contexte difficile, plusieurs membres de la société civile ont été contraints à l'exil ou réduit au silence. Les contraintes de la reconstruction nationale, telle qu'exprimée par les autorités gouvernementales de Kigali, ne laissent que peu de place à l'initiative et surtout à la dénonciation des erreurs gouvernementales. Toute dénonciation de la part de la société civile peut être qualifiée d'opposition politique au régime central, qui s'érige en seul garant du salut national. Cette situation amène la société civile au simple rang d'accompagnateur de l'action gouvernementale. Au mieux, elle ne s'active que dans des domaines où le gouvernement l'autorise à le faire. Par exemple, la question de la violation des droits de l'homme est quasi-absente du registre discursif de la société civile locale; alors que les organisations de la société civile rwandaise en exil en font leur principal champ de bataille. Sur cette question particulière et bien d'autres, telle celle de l'occupation des troupes rwandaises de certaines régions de l'Est de la RDC, il serait intéressant de voir le contenu du rapport d'évaluation du MAEP sur le Rwanda pour vérifier comment ces questions sensibles ont été abordées par le gouvernement et la société civile.

La porosité entre société civile et société politique

La ligne de démarcation entre société civile et société politique en Afrique n'est pas aussi tranchée que le laisse sous-entendre le discours des acteurs de la société civile africaine. En effet, l'un des traits marquants de la relation société civile et société politique est la compénétration des deux univers. Dans les pays comme le Ghana, le Rwanda, le Kenya et le Sénégal, des personnalités de la société civile ont fait l'objet de maintes cooptations de la part des gouvernements en place. Ceci n'est pas sans poser le problème de son autonomie, de la disponibilité des ressources humaines et de sa pérennisation.

La bonne gouvernance ne peut voir le jour dans des contextes nationaux, où l'État est affaibli ou défaillant. La société civile, comme acteur central du développement, doit contribuer à la création d'un État compétent qui soit en mesure d'assumer ses responsabilités vis à vis des gouvernés.

Dès lors, elle ne peut jouer pleinement son rôle que dans des contextes nationaux où elle est autonome et parvient à s'exprimer librement, tout en ayant une longue expérience de revendications et de propositions d'alternatives crédibles. Il faut également que les autorités gouvernementales lui reconnaissent le rôle d'interlocuteur viable. En affirmant que le succès des évaluations nationales dépend de l'implication de la société civile au même titre que de celle du gouvernement et du secteur privé, le MAEP reconnaît la place centrale qu'occupe la société civile dans le processus de développement de l'Afrique.

Plusieurs gouvernements qui ont ouvert des cadres de coopération à la société civile continuent d'entretenir une attitude suspecte vis-à-vis d'elle. Même dans des pays considérés comme des exemples dans le domaine des libertés accordées à la société civile, les gouvernements dénigrent la société civile en la considérant comme pourvoyeuse de postes politiques, donc sans éthique. Le Président Wade, lors d'une rencontre avec la société civile africaine basée à Genève en marge du Sommet Mondial sur la Société de l'Information (SMSI) à Genève en décembre 2003, a fustigé le comportement de la société civile africaine qui selon lui « est le domaine réservé aux intellectuels qui manquent de courage pour se lancer dans le combat politique de leur pays. Ils utilisent le cadre confortable de la société civile pour accéder à des postes politiques à chaque fois que l'occasion se présente. » Cette critique feutrée d'un chef d'État africain, qui figure parmi les initiateurs du NEPAD, informe encore une fois, sur la crainte, la suspicion, voire le mépris que certains leaders africains entretiennent à l'égard de la société civile.

Il ne s'agit pas dans la relation entre État et société civile de mettre l'accent sur les heurts évidents qui existent entre ces deux entités. Il est plutôt question d'aller dans le sens de développer et d'encourager un partenariat constructif, car la société civile n'est pas et ne doit toujours pas se positionner ou être identifiée comme une opposition politique face aux institutions étatiques. Bien entendu, elle ne peut pas renoncer à la dénonciation des dérives engendrées par l'État. Mais elle ne doit pas s'en tenir à cette seule posture contestatrice. Pour ce faire, elle doit établir une relation de confiance, faite de respect et de communication dans le but d'aboutir à un partage des responsabilités. Cette relation est indispensable et devrait conduire aux

conditions de possibilités d'une bonne gouvernance, par l'identification de priorités et d'objectifs communs.

La bonne gouvernance ne peut voir le jour dans des contextes nationaux, où l'État est affaibli ou défaillant. La société civile, comme acteur central du développement, doit contribuer à la création d'un État compétent qui soit en mesure d'assumer ses responsabilités vis à vis des gouvernés. L'État de droit peut être renforcé, grâce à une responsabilisation de la société civile, à travers un partenariat soutenu avec l'État.

5.5 La relation société civile et secteur privé

Le secteur privé en Afrique est de manière générale en marge des cadres de concertation qui existent à l'échelle nationale. Comme le souligne, Marie-Angélique Savané, première Présidente du Groupe des éminentes personnalités du MAEP: « Ma grosse préoccupation n'est pas la société civile, parce que je sais que celle-ci a une tradition de lutte et de participation, c'est à dire des dispositions pour un véritable dialogue.... J'ai plus de préoccupation avec le secteur privé qui n'a pas vraiment l'expérience de participer aux débats sur le développement. »⁵⁰ Ces propos sont révélateurs de l'attitude du secteur privé, qui en raison de ses craintes, est peu disposé à entretenir un dialogue avec la société civile et le gouvernement. Les cadres de dialogue existants nécessitent du temps et des concessions qui, du point de vue du secteur privé sont de nature à compromettre la réussite des affaires.

Le MAEP insiste fortement sur la participation du secteur privé aux évaluations nationales. Ainsi, au Ghana et Rwanda, elle a joué un rôle jugé satisfaisant par l'ensemble des acteurs locaux et par les évaluateurs du secrétariat et du Groupe des éminentes personnalités. Pour prendre l'exemple du Rwanda, Madame Savané, note que : « L'expérience du Rwanda est l'une des fortes exceptions. Les acteurs du secteur privé nous ont manifesté tout leur intérêt pour ce dialogue. Ils ont trouvé sur certains points des alliés objectifs pour se faire entendre et avancer certaines dossiers ».

Le secteur privé en Afrique est de manière générale en marge des cadres de concertation qui existent à l'échelle nationale.

Le secteur privé est victime de diabolisation en raison de son attachement au profit et à sa faible sensibilité aux problèmes sociaux telle que la pauvreté. En dépit des nombreuses critiques objectives que la société civile formule contre le secteur privé, il est indispensable de l'associer aux évaluations du MAEP et à bien d'autres initiatives de développement. Il constitue un acteur important au niveau national, régional et continental. Sa mise à l'écart ne contribue guère à l'avancement de la bonne gouvernance. Dans des cadres tripartites qui réunissent le gouvernement, le secteur privé et la société civile, une identification des priorités et des objectifs peut favoriser une bonne gouvernance. Il s'agit, à travers des compromis et des concessions, de transcender les divergences à travers l'identification d'intérêts mutuels. Le secteur privé peut

⁵⁰ Marie-Angélique Savané, entretien réalisé dans *Dialogue 4*, Partenariat Afrique Canada (PAC), Mars 2005, disponible sur www.pacweb.org

trouver plusieurs avantages dans son partenariat avec les autres acteurs, particulièrement avec la société civile. Par exemple, des leaders du secteur privé rwandais ont reconnu le caractère bénéfique des évaluations du MAEP, en affirmant que les résultats étaient largement au dessus de leurs attentes. Les rencontres avaient permis de vaincre quelques préjugés et de définir des cadres de travail utiles à la société civile. Au Ghana, le même constat s'applique car bien des acteurs du secteur privé reconnaissent la pertinence des évaluations du MAEP. Mais, ils émettent quelques réserves sur la suite du processus. De leurs avis, il est à craindre que les différents engagements pris par le gouvernement ghanéen ne soient pas respectés.

5.6 Problèmes et défis de la société civile

Nous avons bien mis en évidence la contribution de la société civile dans le MAEP. S'il est vrai que son rôle est non négligeable, il n'en demeure pas moins qu'il est confronté à un certain nombre de problèmes et de défis qui empêchent la pleine mesure de ses potentialités. Pour qu'elle soit à la hauteur des espérances qu'elle nourrit, la société civile doit agir dans les domaines suivants:

Renforcer ses capacités dans les domaines tels que la gouvernance économique et des entreprises :

En effet, même au Ghana où son travail est jugé plus que satisfaisant, elle n'a pas apporté toute la contribution qu'on est en droit d'attendre de sa part sur les évaluations concernant la gouvernance économique et la gouvernance des entreprises. Au Ghana, par exemple la société civile s'est moins impliquée dans l'évaluation de la gouvernance des entreprises. Les responsables de Private Enterprise Foundation (PEF)⁵¹ ont admis lors des rencontres avec PAC que leurs questionnaires ne s'adressaient que très peu à la société civile. Du côté de la société civile ghanéenne, l'on reconnaît que c'est une des faiblesses de leur implication dans le MAEP. Les travaux du PEF ont été essentiellement réalisés en collaboration avec les entreprises privées.

Cette remarque est valable pour plusieurs pays. La société civile, en raison de son histoire particulière et de son enracinement dans les luttes de démocratisation, a développé peu d'expertise sur les questions économiques très spécialisées telles que les politiques monétaires, les finances publiques et la gestion d'entreprise. Elle reste plus performante sur les questions politiques, tels que les droits de l'homme, la défense des groupes vulnérables (comme les jeunes et les femmes) et le processus électoral. L'une des raisons qui expliquent ce manque d'expertise est liée au fait que les ressources humaines disponibles dans ces secteurs se tournent vers le secteur privé local ou international et vers les organisations internationales, qui offrent de meilleures conditions de vie et de travail.

Travailler au renforcement de sa crédibilité :

Marie-Angélique Savané⁵² rappelle que le but du MAEP n'est pas de permettre à la société civile de juger ou d'évaluer les autres acteurs que sont le gouvernement et le secteur privé. La réussite

⁵¹ PEF : Private Enterprise Foundation est une institution chargée l'évaluation de la gouvernance des entreprises au Ghana.

⁵² Marie-Angélique Savané, entretien réalisé dans *Dialogue 4*, Partenariat Afrique Canada (PAC), Mars 2005, disponible sur www.pacweb.org

des évaluations du MAEP dépend de l'examen porté sur l'ensemble des acteurs et des problèmes qui touchent le pays concerné. Dans cet exercice, la société civile doit faire face à ses lacunes, ses problèmes et ses propres contradictions. Par exemple, lorsqu'elle fait du principe de transparence et de rigueur un de ses principaux chevaux de bataille, elle se doit d'appliquer à elle-même les mêmes règles et les mêmes contraintes que celles qu'elle fixe au gouvernement et au secteur privé.

Diminuer la dépendance vis à vis de l'extérieur :

Cette dépendance n'est pas simplement d'ordre financier et matériel. Elle est aussi d'ordre philosophique et stratégique. La dépendance matérielle et financière est quasi généralisée mis à part les ordres professionnels comme les avocats et les médecins et quelques organisations paysannes. Il existe certes des organisations de la société civile qui travaillent à la création de ressources locales pour assurer leur autofinancement, mais elles constituent une exception par rapport au reste des membres de la société civile africaine qui bénéficient d'appuis financiers et matériels externes.

La disponibilité des ressources :

Elle est une question cruciale pour plusieurs organisations de la société civile africaine. Les rencontres de PAC ont permis de saisir qu'il existe une réelle difficulté des organisations de la société civile à suivre toutes les phases du processus du MAEP, en raison de la faiblesse des ressources disponibles. Les limites des moyens matériels et financiers, comme l'ont souligné des organisations rwandaises telles que IBUKA⁵³ et le conseil de concertation des organisations d'appui aux initiatives de base (CCOAIB)⁵⁴, ne permettent pas aux acteurs de la société civile de se prononcer de façon rigoureuse sur le déroulement du MAEP. Les évaluations et les rencontres préparatoires ont lieu sur plusieurs semaines. Ceci suppose une présence active et continue qui peut compromettre le fonctionnement normal des organisations. Car le MAEP ou la bonne gouvernance ne constituent pas les seuls centres d'intérêts de ces organisations. Par conséquent, toutes les ressources ne peuvent lui être consacrées. La difficulté des organisations de la société civile de suivre tout le processus du MAEP met en évidence la nécessité de se regrouper dans des cadres de concertation et de travail bien élaborés, propres à la société civile africaine.

Créer des cadres de dialogue et de concertation entre les différentes composantes de la société civile nationale :

Dans plusieurs pays africains, l'on a observé au cours des dernières années la multiplication de cadres d'échanges, de concertation, de négociation, de solidarité et de dialogue entre les différents acteurs de la société civile. Ce processus connaît par endroit des résultats satisfaisants mais il demeure que les objectifs fixés sont loin d'être atteints. Plusieurs initiatives gouvernementales ou celles impulsées par les partenaires au développement exigent de plus en plus une implication de la société civile. Le MAEP n'échappe pas à cette règle. Dès lors un certain nombre de questions se pose : comment assurer la bonne représentativité de la société civile dans les différents programmes de développement? Comment éviter les risques réels de

⁵³ IBUKA, signifie en Kinyarwanda souviens-toi. C'est un collectif d'associations de défense des victimes du génocide rwandais.

⁵⁴ Le conseil de concertation des organisations d'appui aux initiatives de base (CCOAIB) regroupe une trentaine d'organisations de la société civile rwandaise. Elle se veut un cadre de rencontre, d'échanges et de collaborations entre acteurs de la société civile.

cooptation ou de divers manipulations de la part des gouvernements? Quelles stratégies mettre en œuvre dans les évaluations ou dans tout autre programme afin de permettre une prise en compte des agendas de la société civile? Autant de questions centrales que doit nécessairement aborder la société civile dans ses cadres internes, au risque de sombrer dans la dispersion et dans la cacophonie. L'expérience de certains cadres de concertation en Afrique comme c'est le cas du CONGAD⁵⁵ montre que plus la société civile est organisée, plus elle est capable de mener ses combats de façon efficiente.

Il est utopique de penser qu'il est possible de réunir toutes les composantes de la société en une structure centrale et nationale qui assure la représentativité de tous et la prise en compte des divergences et des contradictions de ses différents acteurs. Mais il est tout de même possible et réaliste de plaider en faveur de l'existence de plusieurs cadres de concertation. Les intérêts des uns et des autres sont parfois très distincts mais ils sont complémentaires. L'exigence de partenariats doit d'abord commencer entre membres de la société civile. Les gouvernements et les bailleurs de fonds gagneraient à trouver des interlocuteurs clairement identifiés et qui jouissent d'une certaine représentativité.

⁵⁵ CONGAD : Conseil des ONG d'Appui au Développement du Sénégal.

6 VERS UNE CULTURE DU DIALOGUE POLITIQUE EN AFRIQUE

6.1 Pour une amélioration du MAEP

« Si vous ne voulez pas faire des compromis, il ne faut pas du tout penser aux négociations. Les concessions font partie intégrante des négociations. »

(Traduction de l'anglais)

Nelson Mandela

« Un des objectifs dont on parle peu, veut que le MAEP permette aux pays d'apprendre à dialoguer. La difficulté en Afrique, c'est qu'il n'y a pas de communication entre la société civile et le gouvernement, ni entre celui-ci et le secteur privé et encore moins entre les trois acteurs réunis »⁵⁶. Cette absence de culture de dialogue politique est préjudiciable à la construction d'un environnement de paix. Sans dialogue entre les différentes forces vives des pays, toute politique de développement est vouée à l'échec.

Il a été abondamment question dans ce qui précède de la nécessité de nouer de véritables partenariats entre le gouvernement, le secteur privé et la société civile. Cependant, ces partenariats doivent reposer sur une complémentarité d'expériences, de compétences et de légitimité. Ils doivent se faire sur la base d'une reconnaissance mutuelle, du respect et de la confiance. Les suspicions de par et d'autres, qui caractérisent les relations entre État, secteur privé et société civile, sont des obstacles à la coopération. En effet, « toute coopération et alliance ne peut cependant se construire sur la seule lecture des problématiques, des enjeux et des acteurs. Construire un partenariat, c'est en effet d'abord **se rencontrer et partager**, montrer ses forces et faiblesses respectives, ses intérêts et finalités, dévoiler ses perceptions réciproques. C'est finalement exprimer les représentations particulières au sujet d'un contexte, d'une problématique, d'une alliance, d'autres acteurs »⁵⁷.

Un des objectifs dont on parle peu, veut que le MAEP permette aux pays d'apprendre à dialoguer. La difficulté en Afrique, c'est qu'il n'y a pas de communication entre la société civile et le gouvernement, ni entre celui-ci et le secteur privé et encore moins entre les trois acteurs réunis.

Le MAEP offre à tous les acteurs nationaux l'occasion de construire ou de renforcer le dialogue politique en Afrique. Les conditions qu'il fixe offrent aux uns et aux autres la possibilité de participer pleinement aux évaluations. Il ne s'agit pas d'un plan miracle qui recèle les solutions à tous les problèmes de l'Afrique. Cependant, il offre des opportunités majeures pour instaurer une culture de dialogue politique dans le continent.

⁵⁶ Marie-Angélique Savané, entretien réalisé dans *Dialogue 4*, Partenariat Afrique Canada (PAC), Mars 2005, disponible sur www.pacweb.org

⁵⁷ Carlos Cubillos et Frédéric Apollin, « Renforcement de la société civile et politiques d'alliances et partenariat », Traverses no.14, Les éditions du groupe Initiatives, VSF&Cicda, Juin 2004, p.10.

Il est frappant de constater que la résolution de l'ensemble des conflits en Afrique nécessite toujours des médiations externes, sans lesquelles il est impossible d'arriver à réunir les différents acteurs dans l'optique de construire un dialogue pacifique. Ces médiations externes sont très utiles, comme le montrent les exemples de la Côte d'Ivoire, du Rwanda et de bien d'autres. Cependant, les accords de paix sont toujours fragiles lorsque les garants externes ne s'impliquent pas pleinement dans l'application des accords arrêtés. De plus, plusieurs expériences montrent que lorsque la communauté internationale se retire, les conflits reprennent leur intensité. Cette situation est encore une fois due au manque de culture de dialogue politique entre les différents belligérants nationaux, qui entretiennent des relations marquées par des suspicions réciproques. Un programme comme celui du MAEP, en favorisant la rencontre, l'échange, la confiance, le respect et le partage d'idées et d'expériences sur les questions de devenir national, est un outil important dans l'édification d'une culture de paix.

THE AFRICAN HUMAN SECURITY INITIATIVE (AHSI)

AHSI est un réseau de sept organisations de recherche africaines non gouvernementales qui se sont réunies pour mesurer l'efficacité des gouvernements africains clefs dans la promotion de la sécurité humaine. Le projet est inspiré d'un désir de contribuer aux ambitions du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) et au Mécanisme Africain de Revue par les Pairs (MAEP). Alors que le MAEP a défini un ensemble complet d'objectifs, de normes, de critères et d'indicateurs qui couvrent quatre grands domaines, AHSI ne s'occupe que d'un des quatre, les problèmes de gouvernement politique qui sont liés à la sécurité humaine. Dans ce domaine, chaque partenaire de l'AHSI a identifié des engagements clefs qui ont été présentés par les dirigeants africains dans les sommets et les réunions de l'OUA/UA. Un « rapport » sur la façon dont ces engagements ont été mis en pratique est effectué. Huit pays ont été choisis pour ce rapport: L'Afrique du Sud, l'Algérie, l'Ethiopie, le Ghana, le Kenya, le Nigeria, l'Ouganda et le Sénégal. Les huit pays sont membres du NEPAD et de le MAEP. Bien qu'ils ne constituent pas une liste exhaustive des problèmes sur la sécurité humaine en Afrique, le réseau AHSI a sélectionné les sept séries d'engagements suivantes: les droits de l'homme, la démocratie et le gouvernement, l'engagement de la société civile, les armes légères, la paix et la résolution de conflits, l'anticorruption, le terrorisme et le crime organisé. Les partenaires de l'AHSI sont l'Institut Sud-africain pour les Affaires Internationales (SAIIA), l'Institut pour les Droits Humains et le Développement en Afrique (IHRDA), le Consortium pour les Droits Humains de l'Afrique australe (SAHRIT), le Réseau pour le Développement de la Paix en Afrique de l'Ouest (WANEP), la Recherche et le Dialogue sur la Sécurité en Afrique (ASDR), le Forum pour la Paix en Afrique (APFO) et l'Institut pour les Etudes sur la Sécurité (ISS).

Voir Annexe 2 : Ressources

6.2 Intégrer le MAEP dans les cadres de dialogue existants

L'un des principaux mérites du MAEP est de dégager une approche globale de la bonne gouvernance qui tente d'inclure l'ensemble des domaines politique, économique et social qui touchent à la bonne gouvernance et au développement. En adoptant une telle démarche, il offre la possibilité de présenter une lisibilité globale de la situation nationale de chaque pays. En effet, la multiplicité des initiatives et des programmes de développement entraînent des chevauchements qui éparpillent les faibles ressources disponibles. Par l'implication de tous les intervenants dans les processus d'évaluation, la mise en adéquation des différents efforts permet de dégager des politiques consensuelles et des objectifs communs. En favorisant une implication de tous les intervenants locaux et internationaux, le MAEP peut contribuer à une rationalisation des ressources et à une collaboration plus soutenue entre divers acteurs du développement. Hassan Lorgat de la SANGOCO (South African National NGO Coalition) insiste sur ce point en affirmant que le MAEP ne doit pas faire abstraction des expériences accumulées par la société civile et les autres acteurs dans la résolution d'un certain nombre de problèmes. Selon lui, le MAEP doit en tenir compte et les organisations de la société civile comme SANGOCO entendent apporter leur contribution au MAEP en se fondant sur les expériences déjà accumulées.

6.3 Pour une implication de la presse africaine

« Une presse critique, indépendante et d'investigation est vitale pour toute démocratie. »
(Traduction de l'anglais)

Nelson Mandela

Pour que l'exercice du MAEP soit une réussite, il est important de plaider en faveur d'une plus grande implication de la presse dans les évaluations. Dans l'optique de vulgariser le MAEP et d'assurer une totale implication des populations, la presse est un levier indispensable pour la diffusion de l'information. Dans le traitement de l'information en langues africaines, elle dispose des moyens que lui permette d'atteindre un large public. Par ailleurs, il est à reconnaître qu'en l'absence d'une politique de communication claire et cohérente de la part du Secrétariat du MAEP, elle est jusqu'à date la seule source d'information qui permette aux différents acteurs ainsi qu'à l'ensemble du public de suivre le déroulement des évaluations dans les pays concernés. Reste à savoir si les informations qu'elle diffuse sont exactes. Dans un récent communiqué, le Directeur exécutif du Secrétariat du MAEP, Bernard Kouassi, s'indignait du fait que la presse ne s'intéresse qu'aux aspects négatifs du MAEP et des évaluations déjà effectuées. Il mentionne à cet effet que : « Le Secrétariat est de l'opinion que la presse joue un rôle crucial dans l'appui du processus du MAEP et dans la diffusion au public de l'information exacte. La presse peut et devrait informer la masse sur les aspects positifs du processus et souligner les très bons développements positifs qui se produisent dans le continent africain ... Le Secrétariat espère que la presse donnera son appui au MAEP en essayant au moins de servir de vitrine aux pratiques d'excellence et de compléter ses efforts pour améliorer la gouvernance en Afrique. »⁵⁸

⁵⁸ NEPAD, « Communiqué du Secrétariat du MAEP », Juillet 2005, disponible sur www.nepad.org consulté le 02 août 2005.

La réaction du Secrétariat du MAEP aux traitements médiatiques réservés à la présentation des rapports du Ghana et du Rwanda montre le caractère stratégique des médias dans le paysage politique africain. La presse est devenue un acteur incontournable au niveau national, régional et continental.

Pour que l'exercice du MAEP soit une réussite, il est important de plaider en faveur d'une plus grande implication de la presse dans les évaluations.

6.4 Pour une implication des parlements africains

Les parlements africains sont dans plusieurs initiatives laissés en marge des processus de décision et de mise en œuvre des politiques de développement. Très souvent, ils ne sont hélas sollicités que lorsque des adoptions ou des modifications de textes ou de lois sont nécessaires. Or les parlementaires disposent d'une légitimité et siègent dans l'une des institutions politiques les plus importantes au niveau national. Les assemblées nationales sont un lieu où plusieurs décisions importantes affectant la vie des citoyens sont prises. Une telle institution ne saurait donc être en marge des initiatives qui visent à instaurer une bonne gouvernance.

Les assemblées nationales sont un lieu où plusieurs décisions importantes affectant la vie des citoyens sont prises. Une telle institution ne saurait donc être en marge des initiatives qui visent à instaurer une bonne gouvernance.

C'est conscient de cette réalité et des diverses contributions qu'ils sont en mesure d'apporter à la réalisation des objectifs du NEPAD, que diverses personnalités ont créé le Forum des parlementaires africains pour le NEPAD (FPA/NEPAD) : « afin d'approfondir le débat démocratique, la bonne gouvernance économique, politique et sociale », en faisant « du Forum des Parlementaires Africains pour le NEPAD, un cadre de réflexion, de concertation, de débats, d'initiatives, de propositions, d'engagement et de soutien aux efforts en cours pour la réalisation des objectifs fixés dans le programme de l'Union Africaine ». A cet effet, « le Forum recommande à “ tous les Parlements nationaux et régionaux de se doter, chacun selon sa spécificité organisationnelle, de groupes parlementaires NEPAD chargé du suivi des travaux du Forum »⁵⁹. Le PNUD et l'Union africaine, convaincus de la pertinence d'un tel projet, le soutiennent pour renforcer la gouvernance en Afrique.

⁵⁹ Forum des parlementaires africains pour le NEPAD (FPA/NEPAD), <http://www.parlanepad.org/fr/Actualites> consulté le 16 juillet 2005. .

7 CONCLUSION

L'Afrique sera le principal acteur de son développement ou elle ne sera pas. Certes, les efforts ou les dynamiques impulsées par les partenaires extérieurs sont importants mais ils ne peuvent à eux seuls amorcer les changements tant souhaités. C'est pour cette raison que des initiatives tel que le MAEP doivent être encouragées et soutenues.

Ainsi, force est de constater que le MAEP offre des conditions de renforcement de la bonne gouvernance en Afrique. Les évaluations déjà faites au Ghana et au Rwanda et celles en cours au Kenya et à Île Maurice fournissent la possibilité de créer ou de renforcer le dialogue politique, si les directives, principes et normes fixés par les textes de base du MAEP sont respectés.

De plus, en adoptant des codes, des normes et des standards, universellement admis, le MAEP permet d'abord une harmonisation progressive des pratiques en Afrique, et ensuite une reconnaissance des efforts entrepris par les Africains dans la voie de la bonne gouvernance.

Le MAEP fournit des potentialités fort intéressantes pour la société civile dans la mesure où elle se trouve confrontée au défi d'apporter ses contributions aux évaluations. Il ne fait pas de doute, qu'elle est en mesure de contribuer à la réussite de ses objectifs, et mieux à les améliorer.

Le secteur privé est, de l'avis de plusieurs observateurs, l'acteur qui nourrit le plus de réticences vis à vis du MAEP. Jusque présent, il n'est pas autant impliqué que les autres acteurs. Mais sa participation est encourageante et mérite d'être soutenue par tous. La mobilisation et la sensibilisation du secteur privé autour des grands enjeux nationaux peut largement contribuer à la résolution de plusieurs problèmes économiques et sociaux.

Les États africains signataires du MAEP semblent démontrer une volonté de mettre en œuvre la bonne gouvernance dans leur pays. Cet effort doit être encouragé et poursuivi en collaboration avec le secteur privé et la société civile, car la réussite du MAEP dépend en large partie du respect des principes, des normes et des codes de conduite qu'ils ont eux-mêmes fixé.

L'Afrique sera le principal acteur de son développement ou elle ne sera pas.

Il existe plusieurs critiques du MAEP. Cependant, celles qui reviennent le plus souvent mettent l'accent sur deux principaux arguments. Le premier concerne la non-implication de la société civile dans la conception du projet d'amélioration de la bonne gouvernance en Afrique, que représente le MAEP. Le second argument repose sur la crainte que le MAEP serait un outil destiné simplement à convaincre la communauté internationale, le secteur privé étranger en particulier, à investir dans les grands projets du NEPAD.

Ces critiques méritent une certaine attention. D'abord, il est indéniable que le NEPAD puis le MAEP sont des initiatives lancées par des chefs d'État, sans concertation avec les peuples africains. Ensuite, le lancement du MAEP n'est pas neutre dans la mesure où il coïncide avec les premières difficultés des initiateurs du NEPAD à convaincre le secteur privé étranger d'investir massivement en Afrique. La mauvaise image de l'Afrique au sein de la communauté internationale, qui est assimilée à un haut lieu de mal gouvernance, est de l'avis de certains l'un des principaux obstacles à l'attrait du secteur privé étranger.

Ces critiques mentionnées, il demeure que le MAEP en tant que mécanisme d'évaluation est l'élément le plus novateur du NEPAD. Il est à espérer que la communauté internationale soutiendra les évaluations du MAEP pour accompagner les efforts entrepris par les Africains dans leur combat pour la bonne gouvernance et pour un développement juste et durable.

8 RECOMMANDATIONS

AUX ÉTATS AFRICAINS

1. Impliquer l'ensemble des institutions étatiques dans toutes les phases du processus d'évaluation du MAEP.
2. Impliquer pleinement la société civile et le secteur privé dans la mise sur pied de la structure nationale chargée de superviser les évaluations du MAEP.
3. Créer et renforcer les cadres de coopération avec le secteur privé et la société civile.
4. Assurer la mise en œuvre du plan d'action en impliquant les institutions et les ressources de l'État à cette fin.
5. Encourager la publication et la large diffusion des rapports d'évaluation dans les plus brefs délais, afin que les données recueillies ne soient pas caduques au moment de leurs publications.

AU SECTEUR PRIVÉ AFRICAIN

1. S'impliquer davantage dans les évaluations nationales du MAEP.
2. Œuvrer au renforcement des cadres de dialogue existants.
3. Prendre une part importante à la mise en œuvre des plans d'action du MAEP.
4. Saisir l'opportunité du MAEP pour exiger des États africains une meilleure implication dans la réalisation des grands projets du NEPAD.

A LA PRESSE AFRICAINE

1. Contribuer au partage et à la diffusion des informations concernant le MAEP en mettant en évidence les résultats des évaluations. Ceci tant à travers les langues officielles que celles nationales.
2. Favoriser le débat sur la pertinence d'un tel processus dans la bonne gouvernance en Afrique.

AUX PARLEMENTS AFRICAINS

1. Encourager et promouvoir l'initiative du forum des parlementaires africains pour le NEPAD (FPA/NEPAD) pour les impliquer davantage sur les grands enjeux posés par le MAEP.
2. Élargir le FPA/NEPAD à tous les pays membres du MAEP.
3. Impliquer davantage les parlements nationaux dans les évaluations du MAEP;

AU SECRETARIAT DU MAEP

1. Développer une véritable politique de communication pour favoriser une bonne compréhension du MAEP par tous les acteurs du développement. Ceci permettra de dissiper les incompréhensions observées de part et d'autre. La création d'un site MAEP et de tout autre support médiatique est indispensable pour permettre une large diffusion du dit programme.
2. Assurer une représentation de la société civile et du secteur privé au Secrétariat du MAEP.
3. Augmenter les ressources humaines et financières du Secrétariat pour assurer un meilleur suivi des évaluations nationales.
4. Assurer une large diffusion des rapports d'évaluations au niveau national, continental et international.
5. Intégrer les recommandations et les critiques des gouvernements, du secteur privé et de la société civile pour assurer une amélioration du MAEP.

À LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

1. Soutenir l'initiative du MAEP.
2. Harmoniser les différentes initiatives de développement avec le MAEP, pour identifier des priorités avec les partenaires locaux.
3. Aider matériellement et financièrement la mise en œuvre des plans d'actions du MAEP.

À LA SOCIÉTÉ CIVILE AFRICAINE

En vue d'une meilleure implication dans le MAEP

Créer des cadres de dialogue et de concertations propres à la société civile dans le but d'identifier des objectifs communs et de planifier des stratégies devant permettre d'assurer la réussite des politiques de bonne gouvernance en Afrique. L'existence de cadres de travail de la société civile doit permettre de :

- Assurer la bonne représentation de la société civile au niveau des points focaux du MAEP ou de toute autre structure chargée de la supervision du processus d'évaluation nationale.
- D'échanger les expériences, par le partage des bonnes pratiques.
- De renforcer les capacités techniques et institutionnelles; notamment dans les domaines tels que la gouvernance économique et des entreprises.

- Créer des ateliers de restitution pour les organisations de la société civile en vue de partager les informations et d'être en mesure de suivre l'actualité du MAEP à l'échelle nationale et continentale. (Exemple du travail de CONGAD⁶⁰ au Sénégal.)
- Développer des réseaux entre sociétés civiles africaines dont les pays sont signataires du MAEP.
- Faire son autocritique, pour être en mesure de saisir ses réelles forces mais surtout ses faiblesses.
- Mettre à profit les expériences présentes et passées dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques nationales au bénéfice des évaluations du MAEP.
- Contribuer à créer un climat de confiance entre la société civile et le gouvernement.
- Renforcer la coopération avec le secteur privé en créant des cadres de dialogue et de concertation adéquats.
- S'assurer du suivi des évaluations dans toutes leurs phases et de l'exécution des plans d'actions arrêtés par le Forum du MAEP.

⁶⁰ Le CONGAD (Conseil des ONG d'Appui au Développement) est une coalition d'ONG sénégalaises qui favorise le partage des expériences et l'échange d'informations sur des sujets de tout ordre. Il s'implique dans le MAEP et veille au suivi des débats nationaux ou continentaux qui touchent au MAEP. Il a participé à plusieurs rencontres continentales sur le MAEP et organise régulièrement des ateliers de restitution pour informer ses membres des derniers développements sur le MAEP et des différentes positions de la société civile sur le sujet.

ANNEXE 1**MECANISME AFRICAIN D'EVALUATION ENTRE PAIRS (MAEP) : document cadre**

1. Le Mécanisme africain d'évaluation entre pairs (MAEP) est un instrument auquel adhèrent volontairement les États membres de l'Union africaine en tant que mécanisme africain d'auto-évaluation.

Mandat du MAEP

2. Le mandat du Mécanisme africain d'évaluation entre pairs consiste à s'assurer que les politiques et pratiques des États parties sont conformes aux valeurs convenues dans le domaine de la gouvernance politique, économique et des entreprises, ainsi qu'aux codes et normes de la Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises. Le MAEP est un instrument accepté mutuellement par les États parties pour leur autoévaluation.

Objectif du MAEP

3. L'objectif fondamental du MAEP est d'encourager l'adoption de politiques, normes et pratiques en vue de promouvoir la stabilité politique, une croissance économique élevée, un développement durable et une intégration économique sous-régionale et continentale accélérée grâce au partage des expériences et au renforcement des meilleures pratiques et des acquis, y compris l'identification des lacunes et l'évaluation des besoins dans le domaine du renforcement des capacités.

Principes du MAEP

4. Toute évaluation entreprise dans le cadre du Mécanisme doit se faire sur la base des compétences techniques et doit être crédible et libre de toute manipulation politique. Tels doivent être les principes directeurs du Mécanisme.

Participation au processus africain d'évaluation entre pairs

5. Tous les États membres de l'Union africaine peuvent participer au processus. Après l'adoption, par l'Union africaine, de la Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises, les pays désireux de participer au MAEP peuvent en notifier le Président du Comité des Chefs d'État et de gouvernement chargé de la mise en oeuvre du NEPAD. Par cette notification, les États membres concernés s'engagent à se soumettre à des évaluations périodiques entre pairs, à faciliter ces évaluations et à être guidés à cet égard par les paramètres convenus pour la bonne gouvernance politique, économique et des entreprises.

Structure en matière de leadership et de gestion

6. Il est proposé que les activités du MAEP soient dirigées et gérées par un Groupe de 5 à 7 éminentes personnalités. Les membres du Groupe doivent être des Africains ayant une expérience avérée dans les domaines de compétence du MAEP. En outre, les membres du Groupe doivent jouir d'une grande intégrité morale et avoir fait la preuve de leur engagement aux idéaux du panafricanisme.

7. Les membres du Groupe seront proposés par les États parties, pris présélectionnés par un comité ministériel. Leur désignation sera faite par les Chefs d'État et de gouvernement des États parties. Outre les critères cités ci-dessus, les Chefs d'État et de gouvernement veilleront à ce que le Groupe dispose des compétences techniques appropriées dans les domaines de la gouvernance politique, de la gestion macro-économique, de la gestion des finances publiques et de la gouvernance des entreprises. La composition du Groupe reflétera également l'équilibre régional, l'égalité entre les hommes et les femmes, et la diversité culturelle.

8. Le mandat des membres du Groupe sera d'une durée de quatre ans au maximum. Leur remplacement se fera sur la base de la rotation.

9. Un des membres du Groupe sera nommé président par les Chefs d'État et de gouvernement des États parties. Le mandat du président sera de 5 ans au maximum. Les critères de nomination au poste de président seront les mêmes que ceux des membres du Groupe, sauf que le candidat au poste de président sera un dirigeant confirmé dans l'un des domaines suivants : Gouvernement, administration publique, développement et secteur privé.

10. Le Groupe assurera la supervision du processus d'évaluation et veillera particulièrement à l'intégrité du processus. Ses missions et ses attributions seront définies dans une Charte qui précisera également les modalités de soumission de rapports aux Chefs d'État et de gouvernement des États parties. La Charte garantira l'indépendance, l'objectivité et l'intégrité du Groupe.

11. Avec l'approbation du Groupe, le Secrétariat peut recourir aux services des institutions et experts africains qu'il juge compétents et appropriés dans le cadre de la mise en oeuvre du processus d'évaluation entre pairs.

12. Le Groupe sera appuyé par un Secrétariat compétent et doté des capacités techniques appropriées pour accomplir le travail analytique nécessaire pour le processus d'évaluation entre pairs et se conformer aux principes du MAEP. Ce Secrétariat sera chargé de : mettre en place une base de données sur la situation politique et économique dans tous les États parties ; élaborer les documents de base pour les équipes d'évaluation entre pairs ; proposer les indicateurs de performance et suivre la performance de chaque pays.

Périodicité et types d'évaluation entre pairs

13. Lors de l'adhésion formelle au processus d'évaluation entre pairs, chaque État doit élaborer clairement un programme d'action assorti d'un calendrier précis pour la mise en oeuvre de la Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises, y compris les évaluations périodiques.

14. Il y aura quatre types d'évaluation :

- La première évaluation effectuée dans un pays est l'évaluation de base qui se fait dans les dix-huit mois suivant d'adhésion d'un pays au processus du MAEP ;
- Il y a ensuite des évaluations périodiques qui se font tous les deux ou quatre ans ;
- En outre, un pays membre peut, pour des raisons personnelles, demander une évaluation n'entrant pas dans le cadre des évaluations périodiques normalement prévues ;
- Des signes précoces d'une crise politique et économique persistante dans un État membre sont aussi un motif suffisant pour entreprendre une évaluation. Les Chefs d'État et de gouvernement des États parties pourraient demander une telle évaluation dans le souci d'aider le gouvernement concerné.

Le processus du MAEP

15. Le processus est axé sur l'évaluation périodique des politiques et pratiques des États parties pour s'assurer des progrès enregistrés dans la réalisation des objectifs convenus et du respect des valeurs de la gouvernance politique, économique et des entreprises, ainsi que des codes et normes de la Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises.

16. Le processus d'évaluation entre pairs amènera les pays à analyser sérieusement l'impact des politiques nationales non seulement sur la stabilité politique et la croissance économique dans chaque pays, mais également dans les pays voisins. Il encouragera l'obligation mutuelle de rendre compte et la réplique des meilleures pratiques.

17. Ayant à l'esprit le fait que les pays africains se trouvent à différents niveaux de développement, au moment d'adhérer au Mécanisme, chaque pays sera évalué (l'évaluation de base) et un calendrier précis (programme d'action) sera établi pour le suivi des progrès enregistrés dans la réalisation des normes et des objectifs fixés, en tenant dûment compte des circonstances particulières de ce pays.

Phases du processus d'évaluation entre pairs

18. **Phase 1** : une étude sur la gouvernance politique, économique et des entreprises et sur le niveau de développement dans le pays doit être effectuée sur la base des documents actualisés préparés par le Secrétariat du MAEP et des autres documents fournis par les institutions internationales, nationales, sous-régionales et régionales.

19. **Phase 2** : l'équipe d'évaluation se rend dans le pays concerné où elle mène ses activités par ordre de priorité en commençant par des consultations approfondies avec le gouvernement, les hauts responsables, les partis politiques, les parlementaires et les représentants des organisations de la société civile (y compris les médias, les intellectuels, les syndicats, les entreprises, les associations professionnelles).

20. **Phase 3** : élaboration du rapport de l'équipe. Ce rapport est élaboré sur la base des éléments d'information préparés par le Secrétariat du MAEP et des informations recueillies sur place auprès de sources officielles et non officielles au cours des consultations approfondies et de l'interaction avec toutes les parties prenantes. Le rapport est élaboré en tenant compte des engagements pris dans le domaine de la gouvernance politique, économique et des entreprises et aux termes du programme d'action.

21. Le projet de rapport de l'équipe est tout d'abord discuté avec le gouvernement concerné. Ces discussions permettront de vérifier la fiabilité des informations et de donner au gouvernement l'occasion de réagir aux enquêtes de l'équipe et d'exprimer ses propres vues sur la manière dont les lacunes identifiées devraient être comblées. Les commentaires et observations du gouvernement seront annexés au rapport de l'équipe.

22. Le rapport de l'équipe devra clarifier un certain nombre d'aspects concernant les problèmes identifiés. Le gouvernement a-t-il fait preuve de la volonté politique de prendre les décisions et les mesures qui s'imposent pour résoudre ces problèmes ? Quelles ressources faut-il mobiliser pour prendre des mesures correctives ? Quel est le pourcentage des ressources à fournir par le gouvernement et quel est le pourcentage à fournir par des sources extérieures ? Au regard des ressources requises, combien de temps durera le processus de rectification ?

23. **Phase 4** : elle commence lorsque le rapport de l'équipe est soumis à l'attention des Chefs d'État et de gouvernement des États parties par le Secrétariat du MAEP. L'examen et l'adoption du rapport final par les Chefs d'État et de gouvernement des États parties, y compris leur décision à cet égard, marquent la fin de cette phase.

24. Si le gouvernement du pays concerné fait montre d'une volonté tangible de combler les lacunes identifiées, il incombera alors aux États parties de fournir l'assistance requise, dans la limite de leurs moyens, et d'inviter les gouvernements et les institutions donateurs à fournir également une assistance au pays concerné. Cependant, si le gouvernement concerné ne fait pas preuve de la volonté politique nécessaire, les États parties devraient tout d'abord s'efforcer d'engager un dialogue constructif, en offrant une assistance technique et toute autre assistance appropriée. Si le dialogue n'aboutit pas à un résultat satisfaisant, les Chefs d'État et de gouvernement des États parties peuvent alors informer le gouvernement concerné de leur intention collective de prendre des mesures appropriées, à l'expiration d'un délai déterminé. Ce délai doit permettre au gouvernement d'identifier les lacunes dans le cadre d'un dialogue constructif. Tout compte fait, de telles mesures ne doivent être utilisées qu'en dernier recours.

25. Six mois après son examen par les Chefs d'État et de gouvernement des États parties, le rapport devrait être présenté officiellement et publiquement aux structures régionales et sous-régionales, tels que le parlement panafricain, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le Conseil de paix et de sécurité envisagé, et le Conseil économique, social et culturel (CESC) de l'Union africaine. Il s'agit là de la phase 5, phase finale du processus.

Durée de l'évaluation entre pairs

26. Le processus d'évaluation dans un pays ne devrait pas durer plus de 6 mois, à compter de la date du début de la phase 1 jusqu'à la date à laquelle le rapport est soumis aux Chefs d'État et de gouvernement, pour examen.

Financement du Mécanisme d'évaluation entre pairs

27. Le Mécanisme sera financé par des contributions des États membres parties.

Révision du MAEP

28. Pour redynamiser le MAEP, la Conférence des États parties procédera à sa révision une fois tous les cinq ans.

**6ème Sommet du Comité
des Chefs d'État et de Gouvernement
chargé de la mise en oeuvre du NEPAD
9 mars 2003, Abuja, Nigeria**

ANNEXE 2**RESSOURCES**

- African Human Security Initiative (AHSI) : www.africanreview.org
- Alliance pour la Reconstruction de la Gouvernance en Afrique (ARGA) : www.afrique-gouvernance.net
- Banque Africaine de Développement (BAD) : www.afdb.org
- Banque Mondiale (BM) : www.banquemondiale.org
- Commission Économique pour l'Afrique (CEA) : www.uneca.org
- Institute for Security Studies (ISS) : www.issafrica.org
- Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) : www.nepad.org
- Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (OCDE): www.oecd.org
- Processus de Kimberley : www.kimberleyprocess.com
- Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) : www.undp.org
- South African Institute of International Affairs (SAIIA) : www.saiia.org.za/
- Union Africaine (UA) www.africa-union.org

À propos de l’auteur

Ousmane Déme est d’origine sénégalaise et est né au Caire (Égypte). Il a fait ses études à l’Université Cheikh Anta Diop (Dakar, Sénégal), à Besançon (France), à l’Institut universitaire d’études du Développement de Genève (Suisse) et à l’université d’Ottawa (Canada). Monsieur Déme est consultant en Gouvernance et en Développement international. Ses présents travaux portent sur la problématique des ressources naturelles et des conflits, les politiques de développement en Afrique, l’émergence des nouveaux mouvements sociaux africains et sur la gouvernance.

De 2001 à 2002, Monsieur Déme a travaillé pour la Fondation Ema Invest (Genève-Suisse) où il occupait les fonctions de Responsable du département « Partenariats et Investissement pour l’Afrique ». Il est présentement inscrit au Doctorat en Relations Internationales à l’École d’Études Politiques de l’Université d’Ottawa. Sa recherche doctorale porte sur Pouvoir, Identités et Territorialités : Analyse des Nouveaux mouvements sociaux africains dans le champ de l’exploitation du pétrole tchadien.

L’auteur tient à remercier vivement toutes les personnes et organismes qui ont contribué à la réalisation de ce rapport.